

กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ  
MODEL REGULATION ON THE COOPERATION OF LOCAL  
GOVERNMENT IN PROVIDING SERVICE  
FOR PUBLIC INTEREST

อภิชาติ เสี่ยงกล้า  
APICHAT SIENGLUM

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
พ.ศ. 2564  
ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**MODEL REGULATION ON THE COOPERATION OF LOCAL  
GOVERNMENT IN PROVIDING SERVICE  
FOR PUBLIC INTEREST**

**APICHAT SIENGLUM**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE  
OF DOCTOR OF LAWS  
SCHOOL OF LAW  
SRIPATUM UNIVERSITY**

**2021**

**COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY**

วิทยานิพนธ์เรื่อง	กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ
คำสำคัญ	สหการ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/บริการสาธารณะ/ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/กฎต้นแบบ
นักศึกษา	อภิชาติ เสียงล้ำ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์
หลักสูตร	นิติศาสตรคดีบัณฑิต
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2564

### บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล คือการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

ผลการวิจัยพบว่า การจะให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะนั้น จะต้องจัดตั้งองค์การเรียกว่า “สหการ” โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการรองรับ และมีโครงสร้างกฎหมายว่าด้วย องค์การสหการ ประกอบด้วย คณะกรรมการสภาองค์การสหการ คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ ผู้ว่าราชการ องค์การสหการ ผู้ปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การสหการ และประเภทบริการสาธารณะที่ให้บริการ

การวิจัยเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์การสหการได้ และเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้เทศบาลสามารถร่วมกับหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนจัดตั้งองค์การสหการได้ เพื่อเป็นฐานอำนาจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสหการ เป็นองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะ

<b>THESIS TITLE</b>	MODEL REGULATION ON THE COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENT IN PROVIDING SERVICE FOR PUBLIC INTEREST
<b>KEYWORDS</b>	SAHAKARN/LOCAL GOVERNMENT/PUBLIC SERVICE/ LOCAL GOVERNMENT COOPERATION/MODEL LAW
<b>STUDENT</b>	APICHAT SIENGLUM
<b>THESIS ADVISOR</b>	PROFESSOR DR. SUNEE MALLIKAMARL
<b>LEVEL OF STUDY</b>	DOCTOR OF LAWS
<b>FACULTY</b>	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
<b>YEAR</b>	2021

### **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 (1997), the Tambon Council and Sub-District Administrative Organization Act, B.E. 2537 (1994) which have no provision to establish a Sahakarn, Additional provisions in the Municipality Act B.E. 2496 (1953) providing authority to enact Royal Decrees for the establishment of Sahakarn to be an organization for the cooperation among local government.

## กิตติกรรมประกาศ

การที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงโดยผ่านปัญหาอุปสรรคไปได้ด้วยดี เนื่องจากผู้วิจัยได้รับความเมตตากรุณา ความช่วยเหลือและกำลังใจเป็นอย่างดี จากคณาจารย์ญาติมิตรและเพื่อน ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ เป็นอย่างสูงยิ่ง ที่ได้สละเวลาอันมีค่า รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้ความช่วยเหลือ แนะนำ และตรวจแก้ไขร่างวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา และศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ประธานกรรมการ และขอขอบคุณอาจารย์ ดร.พิมลรัตน์ วรรณนะหทัย และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่เมตตาให้คำแนะนำข้อคิดเห็น อันเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์วิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยอดพล เทพสิทธิ์า ที่กรุณาช่วยเหลือและให้คำแนะนำ เกี่ยวกับกฎหมายความร่วมมือของท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส

นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณ ท่านมนุชญ์ วัฒนโกเมร อธิการบดีกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายสมพงษ์ คุ่มสุวรรณ นายอำเภอ กำชะเอี จังหวัดมุกดาหาร พันตำรวจโท ดร.จิตต์ ศรีโยหะ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร นายพรพงษ์ สมสกุล ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลหัวตะพาน ดร.จิราวุฒิ เข้มพรมมา ปลัดเทศบาลตำบลรัตนวาริศรีเจริญ นายรักชัย บาระมี ปลัดเทศบาลตำบล เค็งใหญ่ นายประกิจ จารุจิตร นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลคำพระ นายวิเชียร มหา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคำพระ และนายชนิด เสียงใส ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างถ่อน้อย ซึ่งกรุณาให้ความรู้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงประชากรทุกท่านซึ่งร่วมออกแบบและประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็น ขอขอบคุณ นางสาวนิภารัตน์ ชัยประสิทธิ์ บรรณารักษ์ สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยศรีปทุม ซึ่งให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และความช่วยเหลือด้านเอกสารเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไว้ ณ โอกาสนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจมีความบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์บางประการ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียว หากมีความดีและคุณประโยชน์ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ต่อท่านผู้อ่านแล้ว ผู้วิจัยขออุทิศและมอบให้แก่ “คุณพ่อเนย คุณแม่โจอม เสียงล้ำ คุณมริตา เสียงล้ำ ที่ดูแลครอบครัวและสนับสนุนงบประมาณ และคุณครูผู้มีพระคุณทุกท่านของผู้วิจัย”

อภิชาติ เสียงล้ำ  
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	II
กิตติกรรมประกาศ .....	III
สารบัญ .....	IV
สารบัญตาราง .....	X
สารบัญรูปภาพ .....	XI
<b>บทที่</b>	
<b>1 บทนำ .....</b>	<b>1</b>
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	7
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	13
3 ขอบเขตของการวิจัย .....	14
4 กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย .....	17
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) .....	17
4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis).....	19
5 คำถามการวิจัย.....	19
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	20
<b>2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>22</b>
1 ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ	24
1.1 ทฤษฎี (Theory) .....	24
1.1.1 ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Public Services Theory).....	24

## บทที่

## หน้า

1.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน (Public Legal Entity Theory).....	30
1.1.3 ทฤษฎีองค์การและการบริหาร (Management and Organization Theory).....	34
1.1.4 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory) .....	47
1.2 หลักการ (Principle).....	51
1.2.1 หลักนิติรัฐ (Legal State Principle).....	51
1.2.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law) .....	57
1.2.3 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle) .....	59
1.2.4 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Freedom Principle).....	63
1.2.5 หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle) .....	64
1.2.6 หลักการตรวจสอบ (Performance Audit Principle).....	65
1.2.7 หลักความรับผิดชอบ (Accountability Principle).....	66
1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	67
1.3.1 การริเริ่มและความยั่งยืนของการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น ขนาดเล็ก: การวิเคราะห์เปรียบเทียบของอังกฤษและประเทศไทย	68
1.3.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	70
1.3.3 รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	71
1.3.4 โครงการธรรมาภิบาล ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	73
1.3.5 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและ ความเป็นไปได้ .....	74
1.3.6 รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการ สาธารณะของท้องถิ่น ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถานิติบัญญัติแห่งชาติ.....	77
2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ.....	80
2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Republic of France).....	80

## บทที่

## หน้า

2.1.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป .....	81
2.1.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ .....	83
2.1.3	ความร่วมมือขององค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส .....	86
2.2	สหรัฐอเมริกา (United States of America).....	89
2.2.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบมีหน้าที่ทั่วไป (General Local Government Organization) .....	89
2.2.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเฉพาะ .....	94
2.3	ประเทศญี่ปุ่น (Japan) .....	95
3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (Thai Local Organization).....	98
3.1	กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (Thai Local Organization).....	98
3.1.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป .....	101
3.1.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.....	108
3.1.3	ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	113
3.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	119
3.2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	119
3.2.2	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534	120
3.2.3	พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2561.....	121
3.2.4	พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พุทธศักราช 2561 ....	125
3.2.5	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	129
3.2.6	พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พุทธศักราช 2562.....	146
3.2.7	ประกาศพระบรมราชโองการยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561- 2580) .....	150
3.2.8	แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569	159
4	รูปแบบ โครงสร้าง องค์ประกอบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	161



บทที่	หน้า
5 การจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	161
<b>3 วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology).....</b>	<b>164</b>
1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research).....	164
1.1 ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	165
1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	165
1.2.1 กฎหมายต่างประเทศ.....	165
1.2.2 กฎหมายไทย.....	165
1.3 การทบทวนวรรณกรรม.....	166
2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview).....	166
2.1 ประชากรสัมภาษณ์.....	166
2.2 ประเด็นสัมภาษณ์.....	167
3 การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)	168
3.1 ประชากรร่วมออกแบบ.....	168
3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ.....	169
4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	171
5 การจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำ บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	171
6 การรับฟังความคิดเห็น (Hearing).....	172
7 การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ.....	173
<b>4 รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ.....</b>	<b>176</b>
1 สภาวะการณ์ปัญหาและผลกระทบในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	178
2 กฎหมายไทยที่เป็นฐานอำนาจในการจัดทำและร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	186
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	186

## บทที่

## หน้า

2.2 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย .....	193
2.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 .....	209
2.4 กฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะ .....	212
3 รูปแบบการร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะของต่างประเทศ.....	219
4 รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย .....	225
4.1 การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น .....	229
4.2 การจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	234
<b>5 กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ .....</b>	<b>239</b>
1 การจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design).....	239
1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ .....	240
1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ .....	243
1.3 ประเด็นรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ .....	245
1.4 ผลการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มเฉพาะ .....	248
1.5 ผลการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มผสม .....	268
1.6 การเปรียบเทียบคำตอบระหว่างประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากร กลุ่มผสม .....	289
2 การเปรียบเทียบผลจากการทำ Co-design กับร่างที่ผู้วิจัยเสนอ .....	298
3 การจัดทำร่างกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ .....	307
3.1 โครงสร้างกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ .....	307
3.2 ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... พร้อม หลักการและเหตุผล .....	309
4 การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) .....	331



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบราชการ .....	39
2.2	รายได้ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น .....	134
4.1	รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	218
5.1	การเปรียบเทียบประเด็นความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ.....	263
5.2	การเปรียบเทียบประเด็นความคิดเห็นของกลุ่มผสม .....	285
5.3	การเปรียบเทียบคำตอบของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม .....	294
5.4	ผลจากการรับฟังความเห็นร่างกฎหมายที่นำไปปรับปรุงแก้ไข.....	334

## สารบัญรูปภาพ

ภาพประกอบที่		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย.....	18
3.1	กระบวนการดำเนินการจัดทำวิจัย.....	175
5.1	การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ (Co-design) .....	242
5.2	การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ (Co-design) .....	243
5.3	การจัดเตรียมให้มีเลขานุการกลุ่ม เพื่อให้มีหน้าที่จดบันทึกสรุปมติ ที่ประชุมกลุ่ม .....	243
5.4	ผู้แทนกลุ่มรายงานผลการแสดงความคิดเห็นตามมติของกลุ่ม .....	244
5.5	ผู้วิจัยนำเสนอวัตถุประสงค์การทำ Co-Design และประเด็น Co-Design...	244
5.6	ภาพผู้วิจัยนำเสนอร่างกฎหมายก่อนการแสดงความคิดเห็น (Hearing) ....	332
5.7	ภาพการแสดงความคิดเห็น (Hearing) .....	333

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นนิติรัฐมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่แบ่งส่วนการปกครองออกเป็น ส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน) ส่วนภูมิภาค (จังหวัด และอำเภอ) แบ่งอำนาจการบริหารจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยมีการกำหนดให้ภาครัฐจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งเป็นการดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนและ เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เช่น การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม การกีฬาและนันทนาการ การส่งเสริมอาชีพและสวัสดิการสังคม การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย การจัดการที่อยู่อาศัย การจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่น ที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่นที่จะมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ตามหลักการกระจายอำนาจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ที่เป็นปัญหาก็คือในการจัดให้มีการบริการสาธารณะนั้น จำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณแผ่นดินที่มากพอ ที่จะป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดเก็บรายได้เองจากภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ก็มีปัญหาเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีศักยภาพในการจัดหารายได้ไม่เท่ากันตามแต่ความเจริญของท้องถิ่น บางครั้งจึงเกินขีดความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้ ในขณะเดียวกันการจัดทำบริการสาธารณะก็เป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในทุกท้องถิ่น

ทั่วประเทศดังนั้น จึงเป็นแนวคิดที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ โดยคาดหวังว่าความร่วมมือกันนี้จะทำให้วงเงินงบประมาณมีเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาด้านงบประมาณนี้เองที่ทำให้ ต่อมาพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาตรา 58 บัญญัติให้มีความร่วมมือในรูปแบบ “สหเทศบาล” แต่ความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าว ก็ไม่เคยเกิดขึ้น และต่อมามีการยกเลิกโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่ความร่วมมือ ดังกล่าวยังคงไว้ในมาตรา 58 เช่นเดิม เพียงแต่เปลี่ยนจาก “สหเทศบาล” เป็น “สหการ” ซึ่งการจัดตั้ง องค์กรสหการนั้น มีขอบเขตของการร่วมมือได้ใน 2 กรณี คือ

1) กรณีระหว่างเทศบาลกับเทศบาลด้วยกันตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลกับเทศบาลด้วยกันตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปสามารถร่วมกันจัดตั้ง องค์กรเรียกว่าสหการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ ซึ่งจากรายงานวิจัยของ โกวิท วัฒนกุล (2559, หน้า 371-374) ระบุว่า เมื่อมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ต่อมาจึงมีการตรา พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 ขึ้น และมีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2480 แล้วเทศบาลนครกรุงเทพ จึงได้รวมกันกับเทศบาลเมืองนนทบุรี ในรูปแบบ สหการเพื่อดำเนินกิจการรถยนต์โดยสารประจำทาง แต่ยุบเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2494 เนื่องจากประสบ ปัญหาขาดทุน และก็ไม่พบว่ามีกรร่วมกันในรูปแบบสหการขึ้นอีกเลย (คมกฤษ อภารัตน์วิไล 2540, หน้า 59) อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ก็ยังคงมี บทบัญญัติในเรื่องการจัดตั้งองค์กรสหการไว้ใน มาตรา 58 เช่นเดิม

2) กรณีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา การจัดตั้งองค์กรสหการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95 บัญญัติว่า ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร อาจดำเนินกิจการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์กรเรียกว่า สหการ และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69 บัญญัติว่า เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สหการ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทนั้น มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั่วทั้งประเทศ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ไม่เท่ากันทุกแห่ง แต่บริการสาธารณะนั้น มีเหมือนกัน และบริการสาธารณะนั้นยังมีความจำเป็นต่อประชาชน เช่น ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านการจัดการขยะ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ ข้างต้น กำหนดให้สามารถร่วมกันจัดตั้งองค์กรเรียกว่าสหการเพื่อจัดทำ

บริการแทนได้ แต่นับจากมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการจัดตั้งองค์การสหการขึ้นอย่างเป็นทางการ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและคงไว้ซึ่งการจัดตั้งองค์การเรียกว่าสหการ ซึ่งถือว่าความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าว ยังมีความสำคัญ และน่าจะเกิดประโยชน์ในการแก้ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ จึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์การเรียกว่าสหการขึ้น

การที่ไม่มีการจัดตั้งองค์การเรียกว่าสหการนี้ น่าจะมีปัญหาจากบทบัญญัติกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ที่เป็นข้อจำกัดอำนาจในการกำหนดความร่วมมือระหว่างองค์กรในการจัดตั้งสหการ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จำกัดเฉพาะความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเท่านั้นที่จะร่วมจัดตั้งสหการได้ แต่รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายมีถึง 5 รูปแบบ และบางพื้นที่ ที่มีเขตต่อเนื่องกัน แต่มีรูปแบบการปกครองแตกต่างกัน เช่น เทศบาลมีพื้นที่ต่อเนื่องกับองค์การบริหารส่วนตำบล และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการให้บริการสาธารณะร่วมกัน เช่น การจัดเก็บและกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ที่หากจะต้องลงทุนในการจัดสร้างระบบกำจัดหรือบำบัด ถ้าจะให้เพียงเทศบาลเดียวหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเดียวดำเนินการ ย่อมไม่มีงบประมาณดำเนินการที่เพียงพอ และไม่สามารถที่จะทำเองได้ กรณีเช่นนี้ก็น่าจะมีกฎหมายเปิดช่องให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมือนหรือแตกต่างกันเท่านั้น ซึ่งหากจะทำให้เกิดการจัดบริการสาธารณะที่ดี จำเป็นที่จะต้องจัดร่วมกันจึงจะได้ประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะสมประโยชน์ของประชาชนร่วมกัน ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต่างรูปแบบกันนั้น แต่ก็ไม่สามารถจะดำเนินการได้ เนื่องจากกฎหมายไม่เปิดช่องให้ทำได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ที่จะร่วมกับองค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการร่วมจัดตั้งสหการได้ แต่ที่เป็นปัญหาก็คือกฎหมายขององค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการร่วมจัดตั้งสหการได้ ทั้ง ๆ ที่บริการสาธารณะบางประเภท เช่น การคมนาคม การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการขยะและการสาธารณสุขปโภคด้านต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถจัดให้มีได้ หากได้ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม องค์กรภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ นั้น

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาอีกประการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเผชิญกับปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะมากที่สุดก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไม่มีบทบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งสหการ



ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ทั้ง ๆ ที่ศักยภาพด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ก็มีจำกัด ที่ทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

ส่วนพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตพื้นที่ได้ ซึ่งบางกรณีมีความจำเป็นจะต้องร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดทำ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติให้ร่วมจัดตั้งความร่วมมือในรูปแบบองค์การสหการได้

ปัญหาที่กล่าวมานี้ย่อมชี้ให้เห็นได้ว่า ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา รวมทั้งการดำเนินการตามกฎหมายอื่น ที่เกิดจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จึงเกินขีดความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละองค์กรจะดำเนินการได้ครบถ้วน เว้นเสียแต่จะมีความร่วมมือระหว่างองค์กรในการดำเนินการ ด้วยการจัดตั้งเป็นองค์การความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีการนำเอางบประมาณที่มีอยู่ รวมทั้งความพร้อมด้านเทคโนโลยี ที่สามารถจะใช้ร่วมกันได้

สำหรับความร่วมมือในรูปแบบอื่นนั้น เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค โดยเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้น จดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือขึ้นรวมกัน และจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน แต่หากการจัดตั้งบริษัทนั้น ไม่มีเอกชนร่วมด้วย เทศบาลจะถือหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบก็ได้ ตามมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยจัดทำเองตาม มาตรา 67 และมาตรา 68 และสามารถทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้น เป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้

กรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนตาม มาตรา 45 และ มาตรา 49 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้อง แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากผลการวิจัยของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 10-13) พบว่ามีประโยชน์มาก เพราะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ ประสิทธิภาพการทำงานเฉพาะด้าน และยังเป็นการสร้างสำนึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นร่วมกัน และที่สำคัญคือสามารถตัดแบ่งภารกิจเพื่อดำเนินการได้ ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างรายได้กลับมาสู่ภาครัฐ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การจะจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดตามที่กล่าวไว้แล้ว

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่า ได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำภารกิจหลายด้าน จึงอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำการบางอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียว หรืออาจหลายกิจการที่มีความสอดคล้องกันและสามารถจัดทำควบคู่กันไปได้ จึงจะสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมายและรวดเร็วกว่า เช่น ปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่มีเขตแดนติดต่อกัน หรือทับซ้อนกัน ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งองค์การความร่วมมือเพื่อรับผิดชอบได้ หรือปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณและหนี้สิน องค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ก็สามารถกู้ยืมเงินมาดำเนินการได้ หรือเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนในกิจการที่ดำเนินการนั้น

หลักการในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้นก็คือ การสร้างองค์การให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินโครงการหรือกิจการด้านการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทและหน้าที่หลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากรวมกันหลายท้องถิ่นก็จะเป็นภูมิภาคและเป็นประเทศได้ ดังนั้น การให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ มีความเป็นอยู่ที่ดี มีสาธารณูปโภคให้ได้ใช้ประโยชน์ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี หลักการเช่นนี้ มีการดำเนินการในหลายประเทศ จากการศึกษาของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 25-26)

พบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ เช่น ภาค ประชาคมเมือง ประชาคมเทศบาลและองค์กรความร่วมมือ ในส่วนของรูปแบบที่มีลักษณะที่เหมือนกับองค์กรความร่วมมือ นั้น มีโครงสร้างทั้งแบบขององค์กรความร่วมมือเฉพาะของเทศบาล (Communauté de Communes) และ องค์กรความร่วมมือแบบผสม (Syndicate Mixte) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรูปแบบกัน ซึ่งมีทั้งองค์กรความร่วมมือที่มีหน้าที่จัดทำกิจการเพียงอย่างเดียว และมีหน้าที่หลายอย่าง สหรัฐอเมริกาก็ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในรูปแบบที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) ซึ่งถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด โดยจะมีอยู่ในทุกมลรัฐ และประมาณร้อยละห้าสิบจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา และประเทศญี่ปุ่น ก็มีความร่วมมือของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า (Municipal Cooperatives) จากสถานการณ์การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือของท้องถิ่นทั้งสามประเทศ นับว่ามีความสำคัญและชัดเจนที่จะนำมาเป็นรูปแบบความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

สำหรับประเทศไทยที่ยังคงเป็นประเทศกำลังพัฒนานั้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร ซึ่งงานวิจัยพบปัญหาใน 2 ประการ ประการที่หนึ่ง คือประเภทบริการสาธารณะ คือ การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข และการจัดการขยะมูลฝอย ที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับประชาชนในพื้นที่ปกครอง ที่เป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ แต่ก็พบว่า เป็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ เพราะงบประมาณที่ได้รับมีน้อยกับขาดเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ ปัญหาดังกล่าวนี้ น่าจะแก้ไขได้ด้วยการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐอื่น หรือ กับภาคเอกชน หากมีกฎหมายรองรับให้เกิดความร่วมมือ และมีรูปแบบขององค์กรความร่วมมือที่ชัดเจน จะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่สามารถกระจายไปสู่ท้องถิ่นได้ ซึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นและต่อประเทศชาติ ที่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัย เพื่อหาคำตอบของรูปแบบขององค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับกฎหมายที่จะรองรับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือนี้ ซึ่งคำตอบที่ได้มาน่าจะนำไปสู่การจัดทำเป็น “กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถที่จะดำเนินการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณทั้ง ๆ ที่เป็นประเภทบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการให้มีความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังได้กล่าวมาแล้วในความเป็นมาของปัญหา ดังนั้น การจัดให้มีองค์กรร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำเป็นกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้นั้น การวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการหาคำตอบจากการวิจัยโดยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ที่จะทำให้ได้คำตอบในการจัดทำกฎต้นแบบนี้ ดังต่อไปนี้

**1) ทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

การวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีความสำคัญที่จะต้องนำเอาทฤษฎี หลักการ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

### (1) ทฤษฎี (Theory)

(1.1) ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Public Service Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงความหมายของบริการสาธารณะ ว่าเป็นกิจกรรมในหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม โดยรัฐจะมอบให้องค์กรทั้งส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เป็นผู้ดำเนินการ ส่วนภูมิภาค ก็จะมีจังหวัด และอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ด้วยการแบ่งอำนาจมาจากส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นก็จะมี องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นผู้ดำเนินการ ทฤษฎีบริการสาธารณะมีความสำคัญต่อการกำหนดลักษณะ หลักการและประเภทของบริการสาธารณะ จึงมีความเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ในการกำหนดประเภทของบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับองค์กรความร่วมมือ จึงศึกษาทฤษฎีบริการสาธารณะ เพื่อประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(1.2) ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน (Public Legal Entity Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการกระทำทางปกครอง ที่เป็นการกระทำในนามรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม โดยมอบให้องค์กรต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนกลางก็จะมีองค์กรที่เรียกว่า กระทรวง ทบวง และกรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน ส่วนภูมิภาค

ก็จะมีจังหวัด และส่วนท้องถิ่นก็จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้ ทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีความสำคัญต่อการกำหนดสถานะขององค์กรภาครัฐ จึงมีความสำคัญ และเกี่ยวข้องในการที่จะกำหนดสถานะขององค์กรความร่วมมือ จึงศึกษาทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อประกอบการจัดทำ กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(1.3) ทฤษฎีองค์การและการบริหาร (Management and Organization Theory) ได้อธิบายเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กร และการบริหารจัดการองค์กรด้วยการแบ่งหน้าที่กันทำ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กร ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ทฤษฎีองค์การและการบริหารมีความสำคัญต่อการจัดตั้ง และการบริหารจัดการองค์กรทั้งด้านงบประมาณ บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม จึงมีความเกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การบริหารจัดการองค์กรความร่วมมือ จึงศึกษาทฤษฎีองค์การและการบริหาร เพื่อประกอบการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### (1.4) ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)

รัฐใช้อำนาจมุ่งเพื่อประโยชน์ของมหาชนเป็นที่ตั้ง ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม โดยใช้อำนาจผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีกฎหมายเป็นตัวกำหนดแนวทางปฏิบัติ ที่ผ่านการพิจารณาโดยผู้แทนของประชาชน และใช้อำนาจผ่านองค์กรทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ องค์การความร่วมมือเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งโดยตรงที่จะจัดทำบริการสาธารณะ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตรับผิดชอบ โดยใช้อำนาจรัฐผ่านกฎหมาย และมีเจ้าหน้าที่องค์กรความร่วมมือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงศึกษาทฤษฎีอำนาจรัฐ เพื่อประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### (2) หลักการ (Principle)

(2.1) หลักนิติรัฐ (Legal State Principle) เป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสิ่งที่ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งปกป้องรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐจะกระทำการอันเป็นการกระทบต่อบุคคล โดยไม่สมัครใจไม่ได้ องค์การความร่วมมือก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น องค์การความร่วมมือจึงต้องมีอำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ องค์การความร่วมมือก็ต้องอยู่ภายใต้บริบทแห่งกฎหมาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน หลักนิติรัฐ จึงมีความสำคัญที่จะนำมาประกอบการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### (2.2) หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐเกิดขึ้นจากกฎหมายให้อำนาจ และกำหนดขอบเขตของอำนาจเอาไว้ เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ และจะต้องใช้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจรัฐนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม คือ ต้องเป็นกฎหมายที่มีความเป็นธรรม กฎหมายที่ถูกต้องและยุติธรรม โดยจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่เป็นธรรมที่จะกำหนดอำนาจรัฐที่เป็นธรรม ตามด้วยกฎหมายจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม การที่จะจัดตั้งองค์การความร่วมมือ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น ก็เป็นการใช้อำนาจรัฐจัดตั้ง เพราะมีกฎหมายให้จัดตั้ง โดยกฎหมายจะกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้ง คือการใช้อำนาจรัฐและขอบเขตในการใช้อำนาจ หลักนิติธรรม จึงมีความสำคัญที่จะนำมาประกอบการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### (2.3) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization principle)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรือร่วมกับองค์กรอื่น ร่วมกันจัดตั้งความร่วมมือขึ้น และจะมอบภารกิจที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์การความร่วมมือเป็นผู้ดำเนินการแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงผู้คอยกำกับดูแล องค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญที่จะนำมาประกอบการจัดทำ กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### (2.4) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Principles of Independence of Local Administrative Organizations)

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ ซึ่งเป็นการให้ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจบริหารจัดการ องค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล ย่อมสามารถบริหารจัดการตนเองได้ เพราะเป็นการให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ การวิจัยนี้จึงนำหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาประกอบการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### (2.5) หลักการมีส่วนร่วม (Principle of Participation)

หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารงานภาครัฐ เป็นการเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนใน แต่ละพื้นที่ เพราะประชาชนจะเป็นผู้ให้ข้อมูลด้านข้อเท็จจริง เสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจของภาครัฐ ซึ่งมีผลเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ที่ภาครัฐนำความคิดเห็นของตนไปประกอบการพิจารณา เป็นการเสริมสร้างอำนาจของประชาชน และจะเป็นการนำข้อมูลดังกล่าวมาพัฒนาทักษะข้าราชการให้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น องค์กรความร่วมมือ เกิดจากความร่วมมือจัดตั้งขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน หลักการมีส่วนร่วม จึงมีความสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์ เพื่อจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### (2.6) หลักการตรวจสอบ (Audit Principle)

หลักการตรวจสอบ เป็นวิธีการตรวจสอบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง ทั้งระหว่างดำเนินงานและหลังการดำเนินงานแล้วเสร็จ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานหรือไม่ สมประโยชน์เพียงใด โดยให้ความสำคัญต่อผลงานที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ช่วยให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ และลดความเสี่ยง และทำให้ทราบถึงความก้าวหน้าและผลสำเร็จของงาน รวมทั้งผลกระทบ ปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะการแก้ไขการดำเนินงาน ทุกองค์กรจึงควรมีหลักการนี้ หลักการตรวจสอบจึงมีความสำคัญ เพราะองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบ เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการบริหารงาน และสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน

### (2.7) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility Principle)

หลักความรับผิดชอบ เป็นหลักการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในระบบราชการ ที่จำเป็นจะต้องมีการพัฒนาการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นแนวทาง กลไกและ ข้อปฏิบัติ ที่แสดงออกถึงความพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบ แสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน หากเกิดข้อบกพร่องหรือผิดพลาด เพื่อสร้างความมั่นใจแก่สาธารณชน เพราะการบริหารงาน มีความโปร่งใส ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะนั้นควรมีหลักการนี้ หลักความรับผิดชอบ จึงมีความสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์ เพื่อจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

## 2) สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจหลักที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ ที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการ เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข และการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ แต่ปัจจัยที่ทำให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการไปได้คือ งบประมาณ แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดเก็บรายได้ไม่เท่ากัน ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะจึงไม่เท่ากัน จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั้งหมด ทั้งที่บริการสาธารณะนั้น มีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล ซึ่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบนี้ เทศบาลถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญมากที่สุด แม้กระทั่งขนาดเทศบาลยังไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นย่อมจะจัดทำไม่ได้เช่นกัน ดังที่ปรากฏปัญหาตามการเสนอข่าวผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น ปัญหาการจัดการขยะ การจัดการน้ำเสียในเมืองหลวง

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2476 จึงกำหนดความร่วมมือในรูปแบบสหการ โดยความร่วมมือในรูปแบบนี้เคยเกิดขึ้นระหว่างกรุงเทพในฐานะเป็นเทศบาลนครกรุงเทพแต่เดิมและเทศบาลเมืองนนทบุรี แต่มีข้อจำกัดบางประการทำให้ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงถูกยกเลิกไป แต่ความสำคัญในการจัดทำในรูปแบบนี้ก็ไม่ได้ถูกยกเลิกไป แม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเพิ่มการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงมีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ซึ่งเปลี่ยนมาจากเทศบาลนครกรุงเทพมาเป็นกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นพื้นที่เมืองหลวงของประเทศ มีความเจริญมาก มีงบประมาณสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งเมืองพัทยาที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นเมืองท่องเที่ยว มีนักท่องเที่ยวของไทยและต่างประเทศ กฎหมายจึงกำหนดให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สามารถจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบสหการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้

โดยเหตุที่ประเทศไทยไม่ได้มีความเจริญเฉพาะกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา รวมทั้งการให้คุณภาพชีวิตของคนไทย ไม่ใช่ให้ความสำคัญเฉพาะกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แต่หมายถึงประชาชนทุกคนในประเทศ ต้องมีคุณภาพชีวิตที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 รูปแบบ คือ เทศบาล ยังมีข้อจำกัดในการจัดทำเป็นองค์การความร่วมมือ กับองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อจำกัดมากที่สุด เนื่องจากงบประมาณมีน้อยมาก จากสถานะของเศรษฐกิจ ของพื้นที่ไม่เอื้ออำนวย ต่อส่วนแบ่งของงบประมาณที่จะได้จากรัฐบาล จากสถานการณ์นี้



จึงนำไปสู่การวิจัยเพื่อกำหนดช่องทางหรือแนวทางในการให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถจะรวมตัวกันจัดทำบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดขององค์กรความร่วมมือ โดยมีกฎหมายรองรับ จึงเป็นที่มาของการทำวิจัยเรื่อง กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 3) แนวคิดให้มีมาตรการทางกฎหมาย ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ

การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบสหการ มีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ใน มาตรา 58 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในมาตรา 95 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ในมาตรา 69 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดโครงสร้าง องค์กรประกอบ ที่กำหนดการจัดตั้ง วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร การบริหารและการดำเนินกิจการ ทุน รายได้ และทรัพย์สิน โครงสร้างองค์การ ประเภทกิจการบริการสาธารณะ การบัญชี ตรวจสอบและประเมินผลงาน การกำกับดูแลและการตรวจสอบ และประเด็นย่อยอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่มีผลต่อการจัดตั้ง องค์การสหการ ข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้ไม่อาจจัดตั้งสหการมาจนถึงปัจจุบัน ทั้ง ๆ ที่ในสภาพปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ไม่สามารถทำได้ทุกบริการ ที่เป็นความสำคัญและจำเป็นส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยนี้มีเป้าหมายของการศึกษา ที่จะหาคำตอบ เพื่อนำไปสู่การออกแบบ โครงสร้าง และ องค์กรประกอบของความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งองค์การความร่วมมือ เพื่อนำคำตอบที่ได้มานั้น มาจัดทำเป็นกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ในต่างประเทศ มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบที่มีการดำเนินการ จะพบเห็นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบ โครงสร้างขององค์กร องค์กรกำกับดูแล องค์กรควบคุม องค์กรปฏิบัติการ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กร ผู้ร่วมดำเนินการ ซึ่งเป็นรูปแบบความร่วมมือระดับท้องถิ่นของต่างประเทศ ที่มีความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย เพื่อใช้เป็นรูปแบบ และแนวทางในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประกอบด้วย

(1) รูปแบบ Syndicates ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code General des Collectivites Territoriales” 1996 (พ.ศ. 2539): (Etablissements Public de Cooperation Intercommunale)

(2) รูปแบบ Special District ของสหรัฐอเมริกา (Soild Waste Disposal District Act of 1965 (พ.ศ. 2508))

(3) รูปแบบ Municipal Cooperative: Local Autonomous Law 1947 (พ.ศ. 2490) ของท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

**4) รูปแบบโครงสร้าง องค์ประกอบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

รูปแบบโครงสร้างหรือองค์ประกอบองค์การความร่วมมือของท้องถิ่นนี้ จะประกอบด้วย องค์การกำกับดูแล องค์การควบคุม องค์การปฏิบัติการ โครงสร้างองค์การและประเภทกิจการบริการสาธารณะ

**5) การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

การศึกษาและวิจัยที่จะทำให้ได้คำตอบตามประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น จะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎต้นแบบ โดยมีโครงสร้างอันเป็นองค์ประกอบของกฎหมาย ที่จะได้จากผลของการศึกษาและวิจัย ที่จะเป็กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย ทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะการณ์ปัญหา และผลกระทบที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้าง องค์ประกอบและรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5. เพื่อจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 3. ขอบเขตของการวิจัย

#### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

##### 1) ทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

###### (1) ทฤษฎี

ทฤษฎีที่นำมาวิเคราะห์ประกอบการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำมาประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ นั้น ประกอบด้วย

(1.1) ทฤษฎีบริการสาธารณะ

(1.2) ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน

(1.3) ทฤษฎีองค์การและการบริหาร

(1.4) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

##### (2) หลักการสำคัญ ที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย อันประกอบด้วย

(2.1) หลักนิติรัฐ

(2.2) หลักนิติธรรม

(2.3) หลักการกระจายอำนาจ

(2.4) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.5) หลักการมีส่วนร่วม

(2.6) หลักการตรวจสอบ

(2.7) หลักความรับผิดชอบ

##### (3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(3.1) การริเริ่มและความยั่งยืนของการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นขนาดเล็ก: การวิเคราะห์เปรียบเทียบของอังกฤษและไทย (พบสุข ชำของ)

(3.2) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

(3.3) รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า)

(3.4) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้ (สถาบันพระปกเกล้า)

(3.5) โครงการชรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.))

(3.6) รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น (คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ)

## 2) มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศ

การวิจัยนี้ได้เลือกที่จะศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่มีความเหมือนและมีความแตกต่าง ทางด้านการบริหารจัดการ รวมถึงความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งระบบกฎหมาย เพื่อนำข้อดีมาวิเคราะห์ถึงแนวทางดำเนินการ และสังเคราะห์ถึงประโยชน์ที่จะได้รับ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จึงศึกษากฎหมายจัดตั้งองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Republic of France)

Syndicate: Code Général des Collectivités Territoriales of 1996 (พ.ศ.2539): Établissements Publics de Cooperation Intercommunale

(2) สหรัฐอเมริกา (United States)

Special Districts: Solid Waste Disposal District Act of 1965 (พ.ศ. 2508)

(3) ประเทศญี่ปุ่น (Municipal Cooperatives) : Local Autonomous Law 1947 (พ.ศ. 2490)

## 3) มาตรการตามกฎหมายไทย

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(3) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

(4) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

(5) พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562

(6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

(7) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580

(8) แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569

(9) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(10) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(11) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(13) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

#### 4) ประเด็นศึกษา

(1) สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบในการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

(2) ขอบเขตการดำเนินการของความร่วมมือระดับท้องถิ่นของต่างประเทศ

(3) หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) โครงสร้างและองค์ประกอบ ของรูปแบบความร่วมมือที่เหมาะสม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) กฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่จะศึกษา เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตามวิธีวิทยาการวิจัย โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 9 คน ดังนี้

1) อธิบดีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนองค์กรระดับกระทรวง จำนวน 1 คน

2) นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน

3) นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน

4) นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน

5) นายกองัดการบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน

6) ปลัดเทศบาล จำนวน 2 คน

7) ปลัดกองัดการบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน

การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรและผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยตรงต่อผลของการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะรวมทั้งสิ้น 16 คน ประกอบด้วย

1) กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

2) กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

3) กลุ่มนักกฎหมาย จำนวน 4 คน

4) กลุ่มนักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 คน

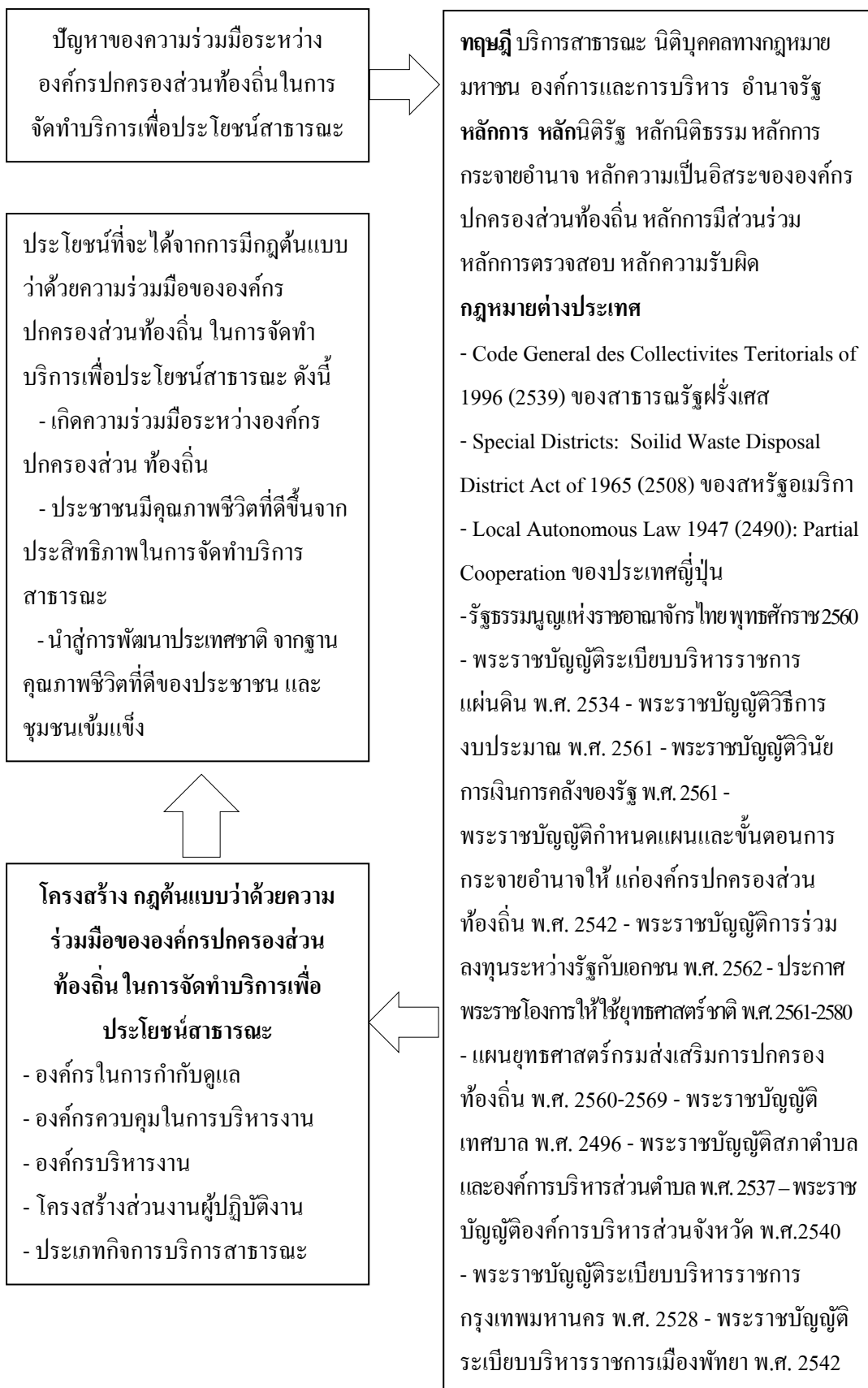
### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

การจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบความร่วมมือนั้น คำตอบที่จะได้มาเป็นคำตอบที่ใช้ได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และเนื่องจากผู้วิจัยปฏิบัติราชการอยู่ที่จังหวัดอำนาจเจริญ ดังนั้น เพื่อความสะดวกและได้มาซึ่งข้อมูลที่สมบูรณ์ พื้นที่ศึกษาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## 4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ปัญหาของข้อจำกัดในการดำเนินภารกิจหลัก ด้านการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากงบประมาณและเทคโนโลยีไม่เพียงพอ จึงทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพได้ การจัดให้มีองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะช่วยให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรูปแบบโครงสร้างของความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น มาจากทฤษฎี หลักการ กฎหมายและแนวทางของต่างประเทศ รวมทั้งการมีกฎหมายรองรับ จะทำให้ได้รูปแบบโครงสร้าง องค์ประกอบองค์กรความร่วมมือที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตัดแบ่งภารกิจ และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ที่จะทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีและทั่วถึง ส่งผลให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานำมาสู่ความเจริญของประเทศชาติ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การแก้ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น สามารถดำเนินการได้ด้วยการจัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน โดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งกฎต้นแบบกำหนดโครงสร้าง ประกอบด้วย องค์กรในการกำกับดูแล องค์กรควบคุมการบริหาร องค์กรบริหารและการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์การผู้ปฏิบัติงาน และประเภทกิจการบริการสาธารณะ เพื่อเป็นโครงสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญใกล้เคียงกัน อันเป็นผลให้ประหยัดงบประมาณทั้งของท้องถิ่นเอง และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

#### 5. คำถามการวิจัย

1. ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวข้อง กับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มีอะไรบ้าง
2. บริการสาธารณะมีความสำคัญและจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นอย่างไร
3. สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบต่อการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นอย่างไรบ้าง
4. ประเทศที่มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น ที่นำมาเปรียบเทียบมีประเทศใดบ้าง
5. โครงสร้างขององค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ เป็นอย่างไร
6. กฎหมายไทยที่กำหนดการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ นั้น มีกฎหมายอะไรบ้าง มีสาระสำคัญอย่างไร
7. ประเภทบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์การความร่วมมือ มีอะไรบ้าง
8. รูปแบบขององค์การความร่วมมือควรเป็นรูปแบบอย่างไร
9. โครงสร้างองค์ประกอบของกฎต้นแบบ ว่าด้วยรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบด้วยอะไรบ้าง

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลผลิตจากการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ (Output) คือ กฎต้นแบบ ว่าด้วยรูปแบบขององค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งกฎต้นแบบนี้ จะเป็นประโยชน์ ดังนี้



1. ประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎต้นแบบในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตัดแบ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. ประโยชน์ต่อประชาชน เมื่อมีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จะทำให้ประชาชนในเขตรับผิดชอบ ได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
3. ประโยชน์ต่อการบริหารการปกครองประเทศ เมื่อมีองค์กรที่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ชุมชนเข้มแข็ง ย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศ

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

- นิยามศัพท์เฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการศึกษาและวิจัยเรื่องนี้ ประกอบด้วย
- องค์กร หมายถึง องค์กรที่จะร่วมจัดทำบริการสาธารณะ
  - องค์กร หมายถึง องค์กรสหการ
  - องค์กรความร่วมมือ หมายถึง องค์กรที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน
  - สหการ หมายถึง ความร่วมมือระหว่างองค์กร เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
  - สหการเฉพาะ หมายถึง ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล
  - สหการผสม หมายถึง ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
  - โครงสร้างองค์ประกอบขององค์การความร่วมมือ หมายถึง องค์กรประกอบหลักที่มีความสำคัญที่จะนำมาประกอบกันขึ้นเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กร
  - คณะกรรมการสภาท้องถิ่น หมายถึง องค์กรกำกับดูแลการบริหารงานองค์การความร่วมมือ
  - คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ
  - องค์กรดำเนินการ หมายถึง องค์กรในระดับบริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการขององค์การความร่วมมือ
  - การกำกับดูแล หมายถึง กระบวนการติดตาม ให้คำปรึกษา เพื่อปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะที่กำหนดไว้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

**บริการสาธารณะ** หมายความว่า กิจกรรมที่องค์กรสหการ มีหน้าที่ดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตามที่กำหนดในกฎหมายนี้

**ข้อจำกัดทางงบประมาณ** หมายความว่า ประมาณการรายรับที่ไม่สอดคล้องกับรายจ่ายจริงที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ข้อจำกัดทางกฎหมาย** หมายความว่า ขอบเขตแห่งสิทธิหรืออำนาจเฉพาะ ที่ถูกกำหนดขึ้นในกฎหมาย ที่ไม่ครอบคลุมและไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

**กฎหมายรองรับ** หมายความว่า การออกกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับ ไว้เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดตั้งองค์กรสหการ

**กฎหมายจัดตั้งองค์กรสหการ** หมายความว่า กฎหมายที่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือในรูปแบบสหการ

**ประเภทบริการสาธารณะ** หมายความว่า บริการสาธารณะด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านการจัดการขยะมูลฝอย

**กฎต้นแบบ** หมายความว่า กฎหมายที่จัดทำเป็นแบบอย่างของร่างกฎหมาย ที่ได้ปรับปรุงแก้ไข ตามผลของการศึกษาและวิจัย เพื่อเป็นต้นแบบกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในสภาวะปัจจุบัน เป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่า การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาครัฐ ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตามแนวคิดที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้อิสระในการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารจัดการด้านอื่น ๆ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ โดยเกิดปัญหาค้นใดก็สามารถตั้งงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านได้ทันที แต่การจัดทำงบประมาณนั้น สามารถทำได้แม้ยังไม่มียกงบประมาณ แต่การจะใช้งบประมาณนั้น จำเป็นจะต้องมีงบประมาณคงคลัง จึงจะสามารถเบิกจ่ายได้ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณ จึงเป็นเพียงนามธรรมจัดทำไว้เพื่อรองรับงบประมาณ ที่อาจมีหรือไม่มีก็ได้ในอนาคต แต่หน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบจัดทำเพื่อบริการประชาชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องดำเนินการต่อไป โดยไม่ได้คำนึงว่าจะมีงบประมาณหรือไม่

แม้ว่ากฎหมายและระเบียบ จะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บรายได้หลักจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมการอนุญาต อนุมัติ และค่าปรับ แต่เมื่อพิจารณาถึงการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแล้ว ยังไม่เพียงพอที่จะใช้จัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อความสะดวก และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งป้องกันปัญหาหรือผลกระทบ ที่จะเกิดแก่ประชาชนได้ จึงต้องศึกษาถึงวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 พบว่าให้อำนาจร่วมกันทำกิจการภายในอำนาจหน้าที่ โดยจัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ ให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง ให้มีคณะกรรมการบริหาร และจัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่อนุญาตให้จัดตั้งได้ แม้การร่วมกันในรูปแบบสหการ น่าจะเหมาะแก่การ

แก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ไม่เคยมีต้นแบบในการจัดตั้งไว้ให้ศึกษาว่าจะกำหนดรูปแบบกฎหมายอย่างไรให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ

ฉะนั้น ในการศึกษาทบทวนวรรณกรรม ที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่จะกล่าวต่อไปในบทนี้ ได้กำหนดการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องออกเป็น 5 ส่วนหลัก ๆ คือ

**ส่วนที่ 1 ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** กับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การและการบริหาร ทฤษฎีอำนาจรัฐ หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบ หลักความรับผิดชอบ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้นั้น มีผู้ศึกษาค้นคว้าไว้หลายฉบับ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับว่ามีประโยชน์มากที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์ เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือ เพื่อจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

**ส่วนที่ 2 รูปแบบการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ**  
การศึกษาวินิจฉัยนี้ผู้วิจัยได้นำรูปแบบวิธีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มาประกอบการวิเคราะห์และเปรียบเทียบ เพราะเป็นรูปแบบความร่วมมือที่มีความหลากหลายด้านรูปแบบการบริหารจัดการที่มีข้อดีอันจะนำมาประยุกต์ใช้กับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ส่วนที่ 3 รูปแบบการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย**  
รูปแบบการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการจัดตั้งองค์การความร่วมมือในรูปแบบสหการเป็น 2 รูปแบบ ซึ่งยังมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ในการจำกัดองค์กรที่จะเข้าร่วมจัดตั้งได้ จึงทำให้ไม่อาจจัดตั้งองค์การสหการขึ้นได้

**ส่วนที่ 4 รูปแบบ โครงสร้าง องค์ประกอบองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบองค์การความร่วมมือ เพื่อจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน กำหนด

โครงสร้างทั่วไปไว้ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สมบูรณ์พอที่จะใช้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งได้ การวิจัยนี้จึงจัดทำรูปแบบ โครงสร้าง และองค์ประกอบของความร่วมมือ เพื่อเป็นต้นแบบกฎ อันเป็นคำตอบของการวิจัยนี้

**ส่วนที่ 5 การจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

กฎต้นแบบ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือนั้น การวิจัยนี้ได้นำรูปแบบวิธีการจัดตั้ง องค์การความร่วมมือของท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยนำส่วน ที่เหมาะสมกับบริบทของไทยมาเป็นแบบอย่างในการจัดตั้ง เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารจัดการ ทุกด้าน โดยแต่ละส่วนมีเนื้อหาที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

## **1. ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ**

การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมีกฎหมายรองรับในการจัดตั้ง โดยนำทฤษฎี หลักการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาประกอบการวิเคราะห์ดังนี้

### **1.1 ทฤษฎี (Theory)**

#### **1.1.1 ทฤษฎีบริการสาธารณะ (Public Services Theory)**

บริการสาธารณะในประเทศไทยนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อสนอง ความต้องการของประชาชน เช่น ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และการจัดการขยะ รวมทั้งการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งแต่เดิมนั้นทุกบริการ สาธารณะจะเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงแต่ต่อมาประชาชน มีจำนวนมากขึ้น จึงมีความต้องการ บริการเพิ่มมากขึ้น และมีความหลากหลาย ผู้ปกครองประเทศจึงอนุญาตให้ประชาชนจัดทำได้ด้วย วิธีการสัมปทาน เพราะบริการสาธารณะหลายประเภทมีความสำคัญ และมีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ ของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เสมอภาค และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตาม ความเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งจะต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม และสนองความต้องการ ของคนในท้องถิ่น (ตระกูล มีชัย, 2558, หน้า 23)

### 1) ประเภทของบริการสาธารณะ (Types of Public Services)

จากหลักการดังกล่าว ในทางทฤษฎีได้แบ่งบริการสาธารณะออกเป็นหลายประเภทตามความต้องการของแต่ละสังคม และตามความเหมาะสมของผู้มีหน้าที่จัดทำ โดยแยกออกได้ดังต่อไปนี้

(1) บริการสาธารณะทางปกครอง (Service Public Administratifs) เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยตรง ซึ่งเป็นบริการที่จำเป็นต่อประชาชน โดยรัฐดำเนินการแบบไม่มีค่าใช้จ่ายตอบแทน เช่น กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การศึกษา การอำนวยความสะดวก การต่างประเทศ และการคลัง รวมถึงการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการก็ต้องอาศัยเทคนิคหรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการสั่งการหรือดำเนินการ และเป็นบริการที่ไม่สามารถมอบให้เอกชนจัดทำแทนได้ ซึ่งแตกต่างจากบริการสาธารณะแบบอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ เพราะเป็นบริการสาธารณะที่เน้นการผลิต การจำหน่ายและการให้บริการ และสามารถจัดเก็บรายได้ หรือค่าตอบแทนจากการให้บริการมาแบ่งผลประโยชน์กันได้

(2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ (Service Public Industriels et Commerciaux) นั้น มีความแตกต่างกับบริการสาธารณะทางปกครองอยู่ 4 ด้านด้วยกัน คือ วัตถุประสงค์ บริการด้านเศรษฐกิจ จะเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน เพราะเป็นการผลิต จำหน่าย การให้บริการ เพื่อแบ่งผลประโยชน์กันและจะมีวิธีการปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากเองเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และมีความเหมาะสมในการดำเนินการ และด้านแหล่งที่มาของเงินทุนนั้น ก็มาจากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ ก็มีลักษณะที่เสมอภาคกัน เพราะจะถูกกำหนดขึ้นโดยสัญญาตามกฎหมายเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555, หน้า 85)

(3) บริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural to Public Services) ซึ่งเป็นบริการที่จัดทำขึ้นเพื่อสังคม แต่ด้วยเพราะต้องการความอิสระ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน หรือการให้บริการ โดยจะไม่มุ่งเน้นการแสวงหากำไร จึงต้องมีบริการสาธารณะรูปแบบนี้ ซึ่งมีหลายกิจกรรม เช่น การแสดงนาฏศิลป์ การจัดพิพิธภัณฑ์ การกีฬา และการศึกษาวิจัย

### 2) หลักการสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service Principle)

หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ถูกสร้างขึ้นมาให้สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดสถานภาพของบริการสาธารณะ หลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่สำคัญมีอยู่ 3 ประการ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549, หน้า 8-13)

(1) หลักการว่าด้วยความเสมอภาค (Principe d'egalite') เป็นหลักการที่สำคัญ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น มีจุดมุ่งหมายจัดทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ไม่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรืออ้างความแตกต่างด้านใดได้ ประชาชนทุกคนจึงต้องมีสิทธิอย่างเท่าเทียมที่จะรับบริการจากรัฐ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555, หน้า 90-94)

(2) หลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de Continuite') เพราะบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นบริการขั้นพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน เช่น ไฟฟ้า ประปา หากบริการดังกล่าวหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างแน่นอน นอกจากนี้ หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง ยังมีผลกระทบต่อสัญญาทางปกครองด้วย กล่าวคือ เมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น ที่มีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้จัดทำบริการสาธารณะ ไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสัญญาได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แล้วฝ่ายปกครองก็จะเข้าดำเนินการเอง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

(3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d'adaptation) บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงตลอด และความจำเป็นในทางปกครอง ที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย เช่น เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายปกครองให้เดินรถประจำทาง แต่เดิมใช้รถประจำทาง 3 คันก็เพียงพอ แต่เมื่อเวลาผ่านไปจำนวนผู้ใช้บริการมีมากขึ้น ความต้องการก็มากขึ้น ย่อมต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ให้ทันสมัย ถ้าไม่ปรับปรุงฝ่ายปกครองก็อาจยกเลิกสัญญากับเอกชนนั้นได้

### 3) ผู้จัดทำบริการสาธารณะ (Public Service Providers)

บริการสาธารณะในปัจจุบันรัฐได้มอบให้หลายภาคส่วนเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำ ตามความเหมาะสมขององค์กร และตามประเภทของบริการสาธารณะ โดยรัฐจัดทำและเอกชนจัดทำ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549, หน้า 14)

(1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาโดยสภาพแล้ว จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เพราะเป็นบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือความปลอดภัยในด้านสุขภาวะอนามัย ที่อาจจำต้องอาศัยอำนาจพิเศษที่จะต้องสั่งการ เพื่อให้มีการดำเนินการอย่างเสมอภาค ต่อเนื่องและยั่งยืน ต่อมาจึงมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จึงทำให้บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ด้วย

บริการสาธารณะระดับชาติ (Les Services Publics Nationaux) นั้น คือ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 7 ประเภท คือ บริการสาธารณะ ด้านการยุติธรรม ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ของสังคม ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ด้านการศึกษาของชาติ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม และด้านการท่องเที่ยว ส่วนใหญ่จะดำเนินการอย่างทั่วถึง หรือเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนได้ เพราะต้องใช้ อำนาจพิเศษของรัฐสั่งการ ที่อาจต้องมีมาตรการบังคับให้ปฏิบัติตาม หรือให้งดเว้นการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยรวม

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Les Services Publics Locaux) เป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตัน ไชย, 2559, หน้า 44) ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ เป็นบริการสาธารณะระดับชาติ แต่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทน กับบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีที่มาของอำนาจหน้าที่ 2 ทางด้วยกันคือ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายได้แบ่งแยกหน้าที่และประเภทบริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะต้องจัดทำด้วย ซึ่งบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐแบ่งออกได้เป็น 4 ด้านหลัก คือ ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริการสาธารณสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดบริการท้องถิ่นสาธารณะในท้องถิ่น และด้านสุดท้ายคือ ด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่าชุมชน และการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น

(2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน (Private Provided to Public Service) ด้วยหลักการแล้วบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำ แต่เมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น จึงจัดทำไม่ทั่วถึงรัฐจึงมอบให้เอกชนจัดทำในบริการที่รัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองก็ได้ เพราะอาจไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ แต่อาจต้องใช้เงินลงทุนมาก ใช้บุคลากรซึ่งมีความชำนาญเป็นพิเศษ รัฐจึงไม่อาจทำได้ดีหรือรวดเร็วทันต่อความต้องการของประชาชน จึงมอบบริการสาธารณะนั้นให้เอกชนซึ่งมีความพร้อมหรือสนใจดำเนินการ โดยเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะ



กับรัฐมายาวนาน ซึ่งสามารถแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อม และการมีส่วนร่วมทางตรง โดยการมีส่วนร่วมทางอ้อมนั้น เช่น การเลือกตั้งภายใต้ระบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเข้ามาโดยสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามาเป็นผู้ร่วมวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และการร่วมให้ความเห็น โดยรัฐอาจเชิญเอกชนเข้ามาเป็นที่ปรึกษา เพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการ

ส่วนการมีส่วนร่วมทางตรงนั้น เป็นการที่รัฐมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นอาจทั้งหมดหรือบางส่วน โดยวิธีการสัมปทาน ซึ่งทำโดยการทำสัญญาที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง แต่เอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการในกิจการที่รับสัมปทานนั้นได้ และอีกวิธีหนึ่งคือการทำองค์การวิชาชีพ เช่น องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัย ในการประกอบอาชีพด้วยมาตรฐานต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการทำผิด รวมถึงการ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ และต่อมามีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ อีก เช่น องค์กรวิชาชีพเกษตรกร องค์กรวิชาชีพแพทย์ องค์กรวิชาชีพสถาปนิก และองค์กรวิชาชีพเภสัชกร ซึ่งองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรของเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของมหาชน โดยจะควบคุมกับผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องให้บริการประชาชน ให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้มีผลกระทบต่อประชาชนจากการประกอบวิชาชีพนั้น แม้ว่าระบบการบริหารภายในจะเป็นองค์กรของเอกชน แต่การดำเนินการขององค์กรนั้นใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน คือ มีการตรากฎข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ การควบคุมการออกใบอนุญาต ล้วนเป็นนิติกรรมทางปกครอง หรือการใช้อำนาจพิจารณาเกี่ยวกับการลงโทษ เมื่อมีการกระทำความผิดข้อปฏิบัติวิชาชีพ และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติกรรมทางตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงมีการมอบอำนาจของรัฐบางอย่าง เพื่อให้สามารถจัดระเบียบในการประกอบวิชาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการมอบอำนาจให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุม กำกับดูแล การจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้เอกชนที่สนใจรับจัดทำ และมีความพร้อมนั้น จัดทำบริการสาธารณะในกรอบวัตถุประสงค์ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะได้มากที่สุด ซึ่งมีเครื่องมือที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งจะเป็น นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไป เช่น การวางกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป โดยจะออกมาในรูปของ

กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง โดยนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย หรือเฉพาะเรื่อง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549, หน้า 19) เช่น คำสั่งห้าม คำสั่งให้ดำเนินการ คำสั่งอนุมัติ อนุญาต การสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้ ผู้ตรากฎหมายจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และสัญญาทางปกครอง ในการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐจะต้องทำสัญญาทางปกครอง เพื่อใช้ในการควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และบางกรณีก็เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง เช่น การค้นคว้าวิจัย ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่ฝ่ายปกครองว่าจ้างมหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่าง ๆ ทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง

บุคลากรของรัฐ (Government Personnel) ซึ่งได้แก่ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง โดยบุคลากรของรัฐนั้นมีด้วยกันหลายประเภท แต่ส่วนใหญ่จะได้แก่ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ โดยสามารถแยกออกจากกันได้โดย ข้าราชการ จะได้แก่ บุคคลซึ่งสมัครใจเข้าทำงานกับ ฝ่ายปกครองอย่างถาวร และมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการที่จะเป็นข้าราชการได้นั้น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ มีการเข้าเป็นราชการ มีการปฏิบัติงานให้กับองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ และมีความมั่นคงถาวรในการทำงานด้วย เช่น ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ ผู้ซึ่งเข้ามาทำงานในองค์กรรัฐแต่ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ เช่น ลูกจ้าง ผู้ร่วมงานอาสาสมัคร และผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ ซึ่งได้แก่ บุคคลซึ่งเข้ามาร่วมงานกับองค์กรโดยไม่สมัครใจ

สินทรัพย์ (Asset) รัฐหรือฝ่ายปกครองจำเป็นจะต้องมีทรัพย์สินและสิทธิ เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่จะสนองความต้องการของประชาชน เพราะการจัดทำบริการนั้น จะต้องมิบุคลากรเป็นผู้จัดทำซึ่งจะต้องมีการดำรงชีพ และจะต้องมีที่ตั้งที่ทำการหรือพื้นที่ให้บริการ และวัสดุอุปกรณ์อันจะเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการต่าง ๆ ซึ่งจะต้องอาศัยทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่เป็นปัจจัยสำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการนั้น ๆ แต่การได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น จะต้องไม่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในลักษณะการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐจะได้มาซึ่งทรัพย์สินใน 2 วิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง ส่วนการได้มาโดยวิธีพิเศษนั้น ตามกฎหมายเกี่ยวกับพัสดุของทางราชการ ซึ่งถือเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ยังมีบางกรณี ที่ฝ่ายปกครองอาจมีความจำเป็นต้องมีอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่มีทางใดที่จะให้ได้มา จึงจำเป็นต้องมีวิธีพิเศษมาดำเนินการ เช่น การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองบังคับจากเอกชนให้มอบทรัพย์สิน โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

จากเนื้อหาของทฤษฎีบริการสาธารณะนั้น ภาครัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม หรือเรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยมอบให้องค์กรในส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัดและอำเภอ ส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกำหนดประเภทหลักการ และองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ตามความเหมาะสมของแต่ละองค์กร องค์กรสหการเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายภาครัฐ เพื่อให้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ สนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งจะต้องกำหนดลักษณะ ประเภทและหลักการของบริการสาธารณะในความรับผิดชอบ จึงนำทฤษฎีบริการสาธารณะมาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 1.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน (Public Legal Entity Theory)

การดำเนินงานในทางปกครอง เป็นการกระทำในนามของรัฐ ผ่านหน่วยงานหรือองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้น ซึ่งองค์กรดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนด ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ที่เป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 20-24) และในการดำเนินงานก็จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายภาครัฐ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจ ซึ่งในทางปกครองถือว่า การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นการกระทำในนามนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และในทางทฤษฎีได้อธิบายถึงองค์กรที่เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนไว้

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งทำในนามรัฐ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงหมายถึงองค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง โดยถูกกำหนดไว้ในกฎหมายมหาชน (รัฐธรรมนูญ, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายปกครอง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล เช่น กฎหมายจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม องค์กร และส่วนราชการต่าง ๆ) กฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน โดยกำหนดความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไว้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ดังนี้

1) นิติบุคคลในราชการส่วนกลาง เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของผู้คนจนกลายเป็นสังคมหรือประเทศ แล้วสังคมหรือประเทศนั้นก็จะมียุคศูนย์กลางที่จุดใดจุดหนึ่ง และมีผู้ปกครอง

บังคับบัญชา ที่จะสั่งการในด้านต่างๆ เพื่อความเป็นปึกแผ่นและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ที่จะป้องกันภัยจากการรุกรานภายนอก โดยจุดศูนย์กลางนี้เรียกว่าการบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) มีฐานะเป็น นิติบุคคลตามกฎหมาย ที่มีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงาน

(1) กระทรวง และสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลและทำการในนามรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ในการกำหนดนโยบาย และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของข้าราชการประจำ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งและนโยบายของรัฐบาล และนอกจากนั้นก็จะมีกระทรวงต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง และมีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535)

(2) ทบวง เป็นส่วนราชการหนึ่งในราชการส่วนกลาง ซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานยังไม่เหมาะสมที่จะตั้งเป็นกระทรวง อาจสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงก็ได้ ที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงแต่เรียก ทบวง (ทบวงมหาวิทยาลัย) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดย มีรัฐมนตรีว่าการทบวง ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองและมีปลัดทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ เช่นกระทรวง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

(3) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้ เป็นการเฉพาะและคำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ ตามแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย โดยมีส่วนราชการที่เรียกว่า สำนัก กอง กลุ่มงาน ฝ่าย แผนก มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ตามสายการบังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติราชการกรม โดยมีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเป็นกรมมี 2 ประเภท คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานประมาณ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และยังมีส่วนราชการที่ไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้นตามกฎหมาย (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) แต่อยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาของกระทรวง (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534)

2) นิติบุคคลในราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Government Administration) มีหน่วยราชการที่เรียกว่าจังหวัด และอำเภอ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ, หน้า 12-18) โดยจังหวัดเป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลายอำเภอ การตั้งยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ตราเป็นพระราชบัญญัติ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ปรึกษาในการบริหารราชการในจังหวัดเรียกว่า คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง และทบวงละหนึ่งคนเป็นกรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัดและเลขานุการ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด และส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด

3) นิติบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Administration) มีกำหนดไว้ 2 รูปแบบ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 67) โดยรูปแบบทั่วไปประกอบด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ตามที่กฎหมายลำดับสูงกว่าให้อำนาจ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดหลักการและเหตุผลแห่งที่มาและอำนาจ โครงสร้างการบริหารจัดการที่จะต้องมีส่วนบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท เพื่อรองรับการปฏิบัติ

ตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการ และจะต้องดำเนินการในกรอบแนวทางที่กฎหมายกำหนด เช่น อำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ รวมถึงการบริหารงานบุคคลภายใน ที่จำเป็นและเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ส่วนรูปแบบพิเศษมีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นกัน แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจ หรือเป็นเมืองที่มีความหลากหลายด้านประชากร ซึ่งจะต้องมีบริการสาธารณะเกิดขึ้นจำนวนมาก และมีความพิเศษ ยุ่งยาก เพราะแออัดไปด้วยผู้คนและยานพาหนะและเครื่องจักรทางอุตสาหกรรม ที่จะต้องมีองค์กรที่มีศักยภาพมาดูแล ที่สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองได้อย่างรวดเร็ว และเป็นเอกเทศ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง

จากรายละเอียดแห่งทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า การดำเนินการทางปกครองเป็นการกระทำในนามรัฐ ผ่านหน่วยงานหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพราะเกิดจากกฎหมายภาครัฐ และการดำเนินงานต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ในทางปกครองจึงถือว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เป็นการกระทำในนามนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน องค์กรสหการก็เป็นองค์กรภาครัฐ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวม จะต้องมีการปฏิบัติงาน ภายใต้กรอบของกฎหมายให้อำนาจ และมีฐานะเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ผู้วิจัยจึงนำทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### 4) นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นเฉพาะด้าน

(1) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) เป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐบาลที่มีสถานะเป็นองค์กรที่รัฐเป็นเจ้าของ เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายๆ อย่างเข้าไปมีทุนรวมอยู่ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น โดยทุนดังกล่าวรวมกันแล้วต้องมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนั้น รัฐวิสาหกิจของไทย จะอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจไทยมีหลักการในการจัดตั้ง 7 ประการ คือ เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชนในการดำเนินธุรกิจ เพื่อความมั่นคงของประเทศ เช่น กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา รวมถึงยุทธปัจจัยในการสงคราม (องค์กรเบตเตอร์ องค์กรแก้ว องค์กรฟอกหนัง องค์กรเชื้อเพลิง) เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในด้านการคลังและเสริมรายได้ให้แก่รัฐ และเพื่อควบคุมสินค้าอันตราย

(2) องค์กรมหาชน (Public Organization) เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม (ชาอุชัย แสงศักดิ์, 2549, หน้า 211) นอกเหนือจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เริ่มตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการ ดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน เพื่อทำบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยไม่ได้คำกำไรจากการบริการ มีวัฒนธรรมองค์กรเหมือนภาคธุรกิจ ที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งไม่อาจดำเนินการได้ในส่วนราชการ ซึ่งเป็นองค์กรแบบราชการ (Bureaucratic Model) มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยัง จำเป็นต้องดำเนินการ และจัดให้มี หรือภาครัฐต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ เพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการ ให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ โดยหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรมหาชน บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ องค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบในการจัดตั้งได้ 3 ประการ คือ เมื่อรัฐบาลมี นโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งหน่วยบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรและบุคลากรให้ มีประสิทธิภาพสูงสุด

### 1.1.3 ทฤษฎีองค์กรและการบริหาร (Management and Organization Theory)

เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า มนุษย์จะอยู่อาศัยกันเป็นกลุ่ม เพื่อพึ่งพาอาศัยกัน ช่วยเหลือกัน ในการดำรงชีวิตและเอาตัวรอดจากภัยอันตรายที่บัง ซึ่งการรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ปัจจุบันจะมีชื่อเรียก ตามวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มที่จะต้องดำเนินการ ที่เรียกว่า “องค์กร” หรือ “องค์การ”

องค์กร เป็นศูนย์รวมกลุ่มบุคคล กิจการ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียว เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ.2556 ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น ได้แบ่งองค์การออกเป็นหลายประเภทไม่ว่าจะเป็น องค์กรทางสังคม (ครอบครัว สถาบันการศึกษาทุกระดับ สถาบันทางศาสนา กลุ่ม ชมรม มูลนิธิ และอื่น ๆ) องค์กรทางราชการ ซึ่งหมายถึงการบริหารทุกส่วนในระบบราชการ ส่วนกลาง

(กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน) ส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ส่วนท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และอื่นๆ ที่อาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย) นอกจากนี้ยังมีองค์กรภาคเอกชน (บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ที่มุ่งแสวงหากำไร) ซึ่ง (พิทยา บวรวัฒนา, 2545, หน้า 2) ให้ความหมายว่าเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมแบบหนึ่ง ซึ่งได้วางกฎเกณฑ์ไว้สำหรับการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่ม โดยมีการแบ่งงานกัน แบ่งความรับผิดชอบ มีศูนย์อำนาจบริหารงานบุคคล โดยสมาชิกบางคนทำหน้าที่เป็นหัวหน้าและฝ่ายบริหาร คอยดูแลให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Edward Gross and Amitai Etzioni อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2545, หน้า 3)

ทฤษฎีองค์กรจะช่วยให้เข้าใจถึงโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์กร (สมยศ นาวิการ, 2547, หน้า 3) เพราะเป็นการอธิบายจุดเริ่มต้นที่มาจาก การสังเกตและการวิเคราะห์องค์กรอย่างมีระบบ เพื่อจะอธิบายถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ที่จะต้องศึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์กร แต่ในปัจจุบันองค์กรถูกมองว่าเป็น โครงสร้างที่เป็นทางการ ที่ถูกพัฒนาขึ้นจากระบบย่อยหลายระบบ ที่ดำเนินงานอยู่ในสภาพแวดล้อม และระบบย่อยที่มีความสำคัญมากคือ การบริหาร เพราะระบบการบริหาร จะต้องพยายามประสานระบบย่อยอื่นๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งทฤษฎีองค์กรและการบริหาร นั้นได้แบ่งองค์กรออกตามยุคสมัย ประกอบด้วยองค์กรและการบริหารสมัยเดิม องค์กรและการบริหารสมัยใหม่ และองค์กรและการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามวิวัฒนาการ เพื่อให้เข้าใจในระบบขององค์กร ก่อนจะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรสหการ จึงอธิบายดังนี้

1) องค์กรและการบริหารสมัยเดิม เมื่อประมาณปลายปี ค.ศ. 1800 ทฤษฎีนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างกว้างขวางจนจบจนทุกวันนี้ ในองค์กรที่มีความซับซ้อน เพราะองค์กรที่อยู่บนรากฐานของระบบราชการ หรือความเป็นทางการ และองค์ประกอบบางอย่างของทฤษฎีสมัยเดิมเกิดขึ้นมาหลายพันปีแล้ว เช่น การพัฒนาระบบราชการของประเทศอียิปต์โบราณ อาณาจักรโรม และประเทศจีน ซึ่งระบบราชการที่ไม่ได้มีชื่อเช่นวัดคาทอลิกของโรม ก็ได้ใช้องค์ประกอบหลายอย่างของทฤษฎีสมัยเดิม และมีการใช้ประโยชน์มาเป็นเวลาหลายศตวรรษแล้ว และการวิเคราะห์องค์กรสมัยใหม่ ก็จะมาจากนักทฤษฎีสมัยเดิม แต่ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการพัฒนาของทฤษฎีสมัยเดิมนั้นแบ่งออกเป็น 3 สาย คือ

(1) ระบบราชการ (Bureaucracy) (1900 – 1950) (สมยศ นาวิการ, 2547, หน้า 45-54) ส่วนมากพัฒนาขึ้นมาโดยนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างกันหลายอย่างคือ สมัยเดิมหมายถึงแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ แต่ตามความคิดของบุคคลโดยทั่วไปหมายถึง ผลเสียขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ เช่น ความล่าช้า (Red Tape) ของระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งในการ



วิเคราะห์ของ Weber ความหมายขององค์การแบบราชการมุ่งอยู่ที่แนวความคิดทางสังคมวิทยา ซึ่งจากการใช้แบบจำลององค์การแบบราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้น Weber เชื่อว่าองค์กรต้องใช้กลยุทธ์ทางการออกแบบโดย งานทุกอย่างจำเป็นต้องความสำเร็จของเป้าหมาย ต้องมีการแบ่งงานกันทำ โดยแบ่งกันทำเฉพาะด้านซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเชี่ยวชาญและรับผิดชอบผลการปฏิบัติงาน และงานทุกอย่างต้องปฏิบัติตามระบบของกฎ เพื่อเป็นหลักประกันของความเป็นแบบอย่างเดียวกันและการประสานงานต่างๆ และเหตุผลของการปฏิบัติงานคือ ผู้บริหารสามารถจัดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล ที่สืบเนื่องจากความแตกต่างของแต่ละบุคคล และสมาชิกแต่ละคนหรือหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อภาระกระทำของเขาเอง และของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญ และการได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง ก่อให้เกิดสายการบังคับบัญชา และแต่ละหน่วยงานขององค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ เพราะป้องกันมิให้บุคลิกลักษณะขัดขวางความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนงาน และการให้ผลประโยชน์ไม่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ส่วนการจ้างงานขององค์การแบบราชการนั้น ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติทางเทคนิค และการเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความอาวุโสและความสำเร็จของงาน

องค์ประกอบของระบบราชการ เป็นส่วนสำคัญขององค์กรธุรกิจ องค์กรรัฐบาล องค์กรการศึกษาและองค์กรอื่น ๆ ที่มีความซับซ้อนในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้จากผลกระทบและทำให้การกำหนดโครงสร้างองค์กร ต้องเป็นไปตามค่านิยมของแนวคิดสมัยเดิม ที่สมบูรณ์หรือจากอุดมคติ แม้ในทางปฏิบัติอาจจะมีคุณลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางนี้เพียงบางส่วนก็ตาม ส่วนสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) นั้น ด้วยเป้าหมายโดยรวมจะถูกแบ่งย่อย และงานหรือกิจกรรมที่สำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรก็จะถูกแบ่งย่อยลง เพราะเป็นไปตามหลักการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน โดยอำนาจหน้าที่จะมอบหมายไปยังระดับต่ำตามลำดับ โดยแต่ละหน้าที่จะมีอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ ภายในขอบเขตของแต่ละหน้าที่นั้น โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และส่วนประกอบอื่นๆ จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อภาระกระทำ และการตัดสินใจของเขาและของผู้ใต้บังคับบัญชา ต่อผู้บังคับบัญชาสูงขึ้น และการดำเนินงานทั้งหมดจะมีการจัดระเบียบ จัดรูปงานไปตามขอบเขต ระเบียบ ตามสายการบังคับบัญชา ไม่มีการก้าวข้ามหน้าที่ของตำแหน่งอื่น

องค์การแบบราชการ จะส่งเสริมให้บุคคลมีความก้าวหน้าทางตำแหน่งหน้าที่ตามลำดับชั้น การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามความอาวุโสและความสำเร็จของงาน โดยผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลยพินิจ ส่วนการไล่ออกจะทำต่อเมื่อมีสาเหตุที่ชัดเจนที่สุด ซึ่งองค์การแบบราชการจะให้ความมั่นคงทางอาชีพมากที่สุด และอำนาจของระบบราชการจะเป็นอำนาจที่มาจากสถาบัน โดย

บุคคลที่มีหน้าที่จะใช้อำนาจได้อย่างถูกต้องตามคลองธรรม ซึ่งไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคล แต่เนื่องจากผู้มีหน้าที่ได้รับการคัดเลือกโดยการพิจารณาความสามารถทางเทคนิค ซึ่งอาจใช้อิทธิพลมาจากความเชี่ยวชาญได้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะมาจากการเลือกตั้ง การตัดสินใจของระบบราชการจะถูกควบคุมโดยระบบของกฎ ข้อบังคับ และระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ส่วนพฤติกรรมต้องขึ้นอยู่กับวินัยและการควบคุมดูแล ส่วนการใช้อำนาจและการบังคับถูกจำกัดด้วยข้อบังคับขององค์การ แต่จะอย่างไรองค์การแบบราชการก็ยังมีทั้งข้อดีและข้อเสียในขณะเดียวกัน โดยจำแนกได้ดังนี้

ข้อดีของระบบราชการ จะมีการแบ่งหน้าที่กันทำเฉพาะด้าน (Specialization) เพราะธรรมชาติของบุคคลจะมีความชำนาญเฉพาะด้าน จึงต้องแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน ซึ่งจะเป็นทางแก้ไขความซับซ้อนด้วยการทำให้แต่ละตำแหน่งมีความง่ายลง ด้านโครงสร้าง (Structure) องค์การแบบราชการจะให้ความสำคัญด้านโครงสร้าง โดยแต่ละตำแหน่งหน้าที่จะถูกกำหนดขึ้นมา และมีสายการบังคับบัญชา เรียงตามลำดับจากสูงไปหาต่ำ โดยจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ต่าง ๆ ตามหลักการและเหตุผล โดยแต่ละบุคคลมีข้อจำกัดขอบเขตของงาน ด้วยการพิจารณาถึงขอบเขตความสามารถ เช่น ผู้บังคับบัญชาไม่ควรเป็นผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไป ด้านความสามารถคาดการณ์และความมั่นคง (Predictability and Stability) กฎ ข้อบังคับ โครงสร้าง และองค์ประกอบอื่น ๆ ขององค์การแบบราชการทำให้เกิดความสามารถคาดการณ์และความมั่นคงขององค์การได้ โดยก่อให้เกิดความแน่นอน เป็นระเบียบ มีความสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุมีผล ซึ่งคนจำนวนมากจะพอใจในความแน่นอนมากกว่าความไม่แน่นอน ซึ่งระบบราชการจะช่วยรักษาความแน่นอนและคาดการณ์ล่วงหน้าได้ เช่น ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น และค่าตอบแทนเมื่อเกษียณอายุราชการ

ด้านความมีเหตุผล (Rationality) การใช้ดุลยพินิจเป็นไปตามเป้าหมายและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ไม่ได้ทำตามอำเภอใจหรือระบบอุปถัมภ์ เพราะสิ่งที่มีเหตุผลของบุคคลหนึ่งอาจไม่มีเหตุผลสำหรับบุคคลอื่นก็ได้ องค์การต้องขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด โดยพิจารณาจากความสามารถทำงาน และอำนาจต้องเป็นไปตามทำนองคลองธรรม ด้านประชาธิปไตย (Democracy) องค์การราชการมีส่วนสนับสนุนประชาธิปไตย เนื่องจากการให้ความสำคัญทางเทคนิค ที่เป็นพื้นฐานของการดำรงตำแหน่งหน้าที่ เพราะทุกคนจะมีโอกาสได้รับการสมัครคัดเลือกและการฝึกอบรมเท่ากัน เป็นการบรรลุถึงจุดหมายปลายทางของประชาธิปไตย ซึ่งตรงข้ามกับระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคพวก ระบบประเพณีนิยม และระบบเผด็จการ จะไม่มีความเสมอภาค และไม่มีประโยชน์ต่อองค์การ

ข้อเสียของระบบราชการ ในระบบราชการสมัยเดิมนิยม และสมัยใหม่ อาจมีข้อเสียเนื่องจากความไม่เกี่ยวข้องกับส่วนตัว (Impersonality) เพราะให้ความสำคัญกับระเบียบ

สิ่งที่คาดการณ์ได้ มีเหตุผล จึงเรียกว่าเป็นองค์การแบบเครื่องจักร โดยจะละเลยปัญหาส่วนบุคคล ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นองค์การที่ปราศจากคน โดยถือว่าบุคคลเป็นรององค์การ บุคคลจะถูกเปลี่ยนบุคลิกภาพตามระเบียบ วิธีปฏิบัติตามมาตรฐานความรับผิดชอบ ขาดความกระตือรือร้น ต้นทุนของการควบคุม (Cost of Control) กฎ ข้อบังคับ และระเบียบวิธีปฏิบัติจำนวนมากไม่ได้สร้างคุณค่าด้วยตัวมันเอง ค่าใช้จ่ายในการรักษาไว้จึงเป็นข้อเสียอย่างหนึ่ง ผู้เชี่ยวชาญต้องใช้เวลาในการกำหนด นำไปปฏิบัติ การตีความ การบังคับใช้ วิธีปฏิบัติราชการ จึงถือเป็นระเบียบแบบแผนจนเกินไป (Red Tape) ซึ่งมีการอธิบายถึงความล่าช้า และการมีข้อจำกัดมากจนเกินไป

ความตายตัว (Rigidity) องค์การแบบราชการได้ออกแบบมาเป็นองค์การระบบปิด เพราะมีความตายตัว อยู่กับที่ ไม่คล่องตัว อยู่อย่าง โคดเดี้ยว เพราะมีการยึดติดกับกฎข้อบังคับจะก่อให้เกิดการรักษาระเบียบแบบแผนไว้ และความเป็นทางการจะมีอยู่เสมอ แต่เมื่อมีการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ จะกลับกลายเป็นแรงกดดันและจะถือว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความยุ่งเหยิง ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่มีการปรับตัวและจะดูเป็นองค์การที่ล้าสมัย ด้านข้อจำกัดของการแบ่งแยกแผนกงาน (Limitations of Categorization) จะยึดถือการแบ่งแยกประเภทกิจกรรมและบุคคลอย่างเคร่งครัด โดยบุคคลจะทำงานภายในแผนกงานของตนเองเท่านั้น จึงทำให้แต่ละแผนกต้องมีพนักงานเหมือนกัน โดยไม่ให้คนคนเดียวทำสองแผนก จึงต้องจ้างพนักงานเพิ่มขึ้น การทดแทนของเป้าหมาย (Displacement of Objectives) ข้าราชการจะละเลยการมีส่วนร่วมช่วยเหลือองค์กรโดยรวม แต่จะมุ่งเป้าหมายในงานส่วนของตนหรือในระบบย่อยของตนมากกว่า และขาดการช่วยเหลือในภาพรวม และจะมองมาตรฐานทางกำไร ซึ่งองค์กรที่ซับซ้อนมีการเรียงลำดับเป้าหมายเสมอ ความสำเร็จขององค์กรระดับต่ำ จะทำให้เป้าหมายระดับสูงสำเร็จได้

ความวิตกกังวล (Anxiety) ระเบียบ ข้อบังคับเป็นแรงกดดันให้ปฏิบัติตาม และปรับปรุงสภาพระบบราชการ ทำให้เกิดความวิตกกังวลเสมอ ผู้บริหารระดับกลางมักจะกล่าวว่าพวกเขาจำเจและน่าเบื่อหน่ายในการปฏิบัติตามข้อราชการ และผู้บริหารมักจะเผชิญกับความวิตกกังวลในเป้าหมายที่ขัดแย้งระหว่างสมาชิกกับองค์กร ซึ่งไม่แปลกใจเลยที่สมาชิกองค์กรจะสนใจผู้บังคับบัญชาของเขา เพราะการพึ่งพา ความไม่มั่นคง หรือความคับอกคับใจทุกอย่างมีอยู่ในระบบราชการ จนทำให้วิตกกังวลและทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรได้ เพราะหลายองค์กรที่เกิดความล้มเหลวเพราะไม่มีความมั่นคงส่วนบุคคล จนข้าราชการพยายามลดความวิตกกังวลด้วยการเพิ่มกฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน เครื่องครัดในการปฏิบัติงานมาก (คูตาราง 2.1)

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบราชการ

ข้อดี	ข้อเสีย
แบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน	ความตายตัว
โครงสร้าง	ความไม่เกี่ยวกับส่วนตัว
การคาดคะเนได้และความมีเสถียรภาพ	การทดแทนเป้าหมาย
ความมีเหตุผล	ข้อจำกัดของการแบ่งแยกแผนงาน
ประชาธิปไตย	ต้นทุนของการควบคุม
	ความวิตกกังวล

จากหลักการของทฤษฎีองค์การระบบราชการนั้น เป็นระบบที่มีการแบ่งงานกันทำ และเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับ โครงสร้างองค์การ สามารถจะคาดคะเนล่วงหน้าได้โดยสามารถวางแผนล่วงหน้าได้นั่นเอง และมีความมั่นคงในชีวิตการทำงานตลอดไป ถ้าไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติอย่างร้ายแรง เพราะระบบราชการเป็นระบบที่มีเหตุผล หากใครทำผลงานที่ดีก็จะได้รับผลตอบแทนที่ดี เว้นแต่ผู้บริหารองค์การจะใช้วิธีการตามอำเภอใจ และโดยหลักการจะมีความเสมอภาคด้านความก้าวหน้า และ โอกาสในการพัฒนาตนเอง ซึ่งหากนำมาใช้ในระบบองค์การ สหการ น่าจะมีความเหมาะสม เพราะสหการเป็นองค์การของทางราชการ ที่จะต้องมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการแบ่งหน้าที่กัน โดยไม่ก้าวก่ายหน้าที่กัน แต่จะต้องให้เจ้าหน้าที่ที่มีความก้าวหน้าในหน้าที่ และมั่นคงในอาชีพ (สมยศ นาวิกาน, 2547, หน้า 45-54)

(2) ระบบบริหาร (สมยศ นาวิกาน, 2547, หน้า 55-65) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบราชการ เพราะยอมรับองค์การที่เป็นทางการเหมือนกัน และใช้ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน ซึ่งถือเป็นกลยุทธ์การบริหารที่สำคัญที่ทำให้งานประสบความสำเร็จ เพราะยอมรับกระบวนการทางอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดย Foyol ได้ระบุเป้าหมายขององค์กรคือ ความเป็นระเบียบ ความมั่นคง ความคิดริเริ่ม ความสามัคคี และ weber ก็ได้ระบุเป้าหมายนี้เช่นกัน แต่แนวทางการพัฒนาทั้งสองทฤษฎีเป็นอิสระจากกัน เพราะองค์การแบบราชการพัฒนามาจากนักจิตวิทยาทางวิชาการ ซึ่งจะมองถึงลักษณะขององค์กรที่ควรจะเป็น แต่นักทฤษฎีการบริหารจะมาจากนักปฏิบัติอย่างแท้จริง และจะมองว่าองค์กรจะประสบความสำเร็จได้อย่างไร

ระบบการบริหาร มีการออกแบบองค์ประกอบขององค์การ โดยจัดระเบียบสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นการใช้ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน และหลีกเลี่ยงความสับสน วุ่นวาย ยุ่งเหยิง หลักการนี้เกิดขึ้นจากหลักการบริหาร แนวคิดของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (Line) และ

เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา (Staff) ซึ่งมีหลักการบริหารหลายแบบ โดยอธิบายถึงการกระทำหรือเงื่อนไขเฉพาะอย่าง การประสานงาน (Co-ordination) เป็นหลักการบริหารที่สำคัญและค่อนข้างกว้าง และเป็นการจัดระเบียบทีมงานให้มีเป้าหมายร่วมกัน และมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) โดย Fayol เชื่อว่าผู้ได้บังคับบัญชาคนเดียวแต่มีผู้บังคับบัญชาสองคนนั้น จะทำลายอำนาจหน้าที่และระเบียบวินัย จึงควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น จึงจะช่วยลดความขัดแย้งในแผนงานและบุคคลลงได้ การมีทิศทางเดียวกัน (Unity of Direction) โดยแต่ละกลุ่มงานควรมีเป้าหมายเดียวกัน ภายใต้แผนงานและผู้บังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งมาจากการมีโครงสร้างที่ดีและเหมาะสม แต่หลักการมีผู้บังคับบัญชาคนเดียวอ้างถึงการปฏิบัติงานของบุคคลในโครงสร้างองค์กร

การรวมอำนาจ (Centralization) การรวมอำนาจเป็นการลดและเพิ่มอำนาจของผู้บริหาร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในแต่ละสถานการณ์จะมีความสมดุล ระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ หากไม่ได้พิจารณาถึงความสามารถของผู้บริหาร จะไม่สามารถกำหนดความสมดุลได้ หากมอบความรับผิดชอบให้ผู้บริหารคนใด อำนาจหน้าที่ที่จะต้องมอบหมายไปด้วย และเป็นการลดอำนาจผู้ได้บังคับบัญชา แต่เพิ่มอำนาจให้ผู้บังคับบัญชา จะเป็นการรวมอำนาจ ส่วนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) หลักการนี้แสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่างความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ โดยผู้บริหารจะต้องมีความเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคกันระหว่างสองสิ่งนี้ เพราะอำนาจคือสิทธิในการออกคำสั่งผู้ได้บังคับบัญชา และชี้ให้เห็นว่าหากยอมรับอำนาจหน้าที่ ก็จะต้องยอมรับความรับผิดชอบที่ตามมาด้วย

ความเสมอภาค (Equity) Fayol เห็นว่า ความเสมอภาคเป็นความยุติธรรม และความเมตตาที่มีต่อทุกฝ่าย เพราะความเสมอภาคเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญอย่างหนึ่ง ทำให้มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละและจงรักภักดี โดยจะแสดงให้เห็นเมื่อมีการจ่ายผลตอบแทนที่เป็นธรรม สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) สายการบังคับบัญชาเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาลงมาถึงผู้ได้บังคับบัญชา และการดำเนินงานก็จะปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชา แต่หากมีสายการบังคับบัญชายาวเกินสมควร ก็อาจทำให้มีระบบการประสานงานกันแบบรวบรัดก็ได้ การให้ผลตอบแทน (Remuneration) การให้ผลตอบแทนนั้นต้องยึดถือเอาตามแนวคิดความยุติธรรม เพื่อให้เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย โดยวิธีการจ่ายค่าจ้างของ Fayol คล้ายกับวิธีการของ Taylor โดยจ่ายตามระยะเวลา การให้โบนัส และการมีส่วนร่วมในผลกำไรรวมทั้งค่าตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงินอื่นๆ

ความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Orderliness) สำหรับด้านนี้จะแสดงให้เห็นได้จากโครงสร้าง แผนผังขององค์กร โดยแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งทุกตำแหน่งในองค์กร และความสัมพันธ์

ที่มีต่อกัน ซึ่งเป็นสิ่งแรกที่ควรกำหนดหรือวางรูปแบบให้เรียบร้อยก่อนสิ่งใด เพื่อความมีประสิทธิภาพ การผลิต หรือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ความมีระเบียบวินัย (Discipline) ความมีวินัยของพนักงาน เป็นการแสดงถึงการยอมรับ กฎกติกาขององค์กร โดยทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานจะต้องมีการตกลงกันก่อน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด รวมทั้งการลงโทษด้วยจะต้องมีมาตรฐานเดียวกัน ความคิดริเริ่ม (Initiative) องค์กรที่ดีจะต้องเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทั้งด้านแนวทางการบริหารงาน และแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน โดยอาจมีระบบการให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อให้มีการเสนอแนวคิด

ผลประโยชน์บุคคลควรเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of the Individual Interest to the General Interest) บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ จะต้องยินยอมให้ความต้องการส่วนตัวตน เป็นรองจากผลประโยชน์ขององค์กร และผลประโยชน์ขององค์กรก็จะต้องเป็นรองจากประโยชน์ของสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยการประชุมตกลงกันทุกระดับชั้น และทุกกลุ่ม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด ความมั่นคงของงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงของงานจะถือเป็นหลักที่ใช้ในทุกระดับในองค์กร เพราะทุกระดับก็ต้องการความมั่นคงในหน้าที่ แม้ในขณะที่เรียนรู้งานอยู่ก็ตาม เพราะจะทำให้เขาปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ความสามัคคี (Esprit de Corps) โดยหลักแล้วผู้บริหารจะต้องทำให้การปฏิบัติงานภายในองค์กรมีลักษณะเป็นทีม และสมาชิกทุกคนต้องมีเป้าหมายที่ต้องการให้บรรลุในจุดเดียวกัน

ทฤษฎีการบริหารนี้ ถือเป็นหลักการที่ดีและคล้ายกับทฤษฎีระบบราชการ แต่จะมีความละเอียดมากกว่า โดยมุ่งสู่ความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กร ซึ่งเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการบริหารองค์กรสหการ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีสายการบังคับบัญชา เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยใช้ระบบบริหารที่ทุกฝ่ายในองค์กร ต้องมีทิศทางเดียวกัน พนักงานต้องมีความรับผิดชอบ มีความสมัครสมานสามัคคี ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ผู้บริหารจะต้องสร้างความมั่นคงในหน้าที่ เปิดโอกาสให้พนักงานได้เสนอแนวคิด และสร้างความเสมอภาค ไม่ว่าจะป็นค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงิน เพื่อให้เกิดการยอมรับในกฎกติกา หรือระบบขององค์กร เพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวตน และบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดคือ ให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดี (สมยศ นาวิกาน, 2547, หน้า 55-65)

(3) ระบบบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (สมยศ นาวิกาน, 2547, หน้า 66-75) เป็นการใช้วิธีศึกษาทางวิทยาศาสตร์วิเคราะห์แก้ปัญหาขององค์กร เป็นกลไกหรือเทคนิคเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรให้ดีขึ้น เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1900 (พ.ศ. 2443) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่ง

ในการยกมาตรฐานความเป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกา และสังคมอุตสาหกรรม ให้ดีขึ้น ซึ่งถือเป็นรูปแบบที่มีประโยชน์ในปัจจุบัน เพราะชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ รวมถึงข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ

ขอบเขตของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ บุคคลที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ คือ Taylor ให้ความเห็นว่าการบริหารแบบวิทยาศาสตร์มีความหมายมากกว่าทางเทคนิค เพราะเป็นแนวทางของการคิด เป็นการปฏิบัติค่านิยมของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่มีการจ่ายค่าจ้างเพื่อจูงใจ ไม่ได้ใช้นาฬิกาจับเวลา และไม่ได้ให้คำแนะนำวิธีการทำงานที่ถูกต้องแก่พนักงาน แต่จะพิจารณาการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ที่กว้างกว่า โดยเป็นการวิจัยอย่างมีระบบ หรือใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ต่อข้อเท็จจริง และองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน โดยฝ่ายบริหารและพนักงานจะต้องยอมรับวิธีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ทดแทนการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคล โดยจะคัดค้านการบริหารแบบที่ไม่มีกฎเกณฑ์อย่างในสมัยก่อน

หลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ Taylor ได้ใช้ความรู้ทางวิศวกรรม และความ เป็นจริงที่มองเห็นได้ ประกอบกับความมีเหตุผลในการแก้ไขปัญหาทางการบริหาร โดยลดความไม่มีกฎเกณฑ์ หรือวิธีการที่ไม่มีเหตุผล แต่จะให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของบุคคล โดยให้ใช้ระบบและมาตรฐานในการบริหาร แต่จะอย่างไรข้อโต้แย้งระบบนี้ก็ยังคงมีอยู่บ้าง แต่หลักการทั่วไปก็ยังเป็นประโยชน์ต่อระบบบริหารงานในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการทำบัญชีต้นทุน และการทดสอบตัวบุคคล โดยมีหลักการที่ได้ประมวลขึ้นไว้ว่า ศาสตร์ทางวิชาการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุด เป็นแนวคิดของบุคคลที่ลงรอยกัน ความร่วมมือไม่ใช่เรื่องของตัวบุคคล ผลผลิตสูงสุดเป็นการไม่จำกัดผลผลิต โดยจะพัฒนาบุคคลทุกคนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งได้อธิบายหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ไว้ 4 ประการ คือ (สมยศ นาวิกาน, 2547, หน้า 45)

- 1) ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์กับการทำงานของคนงาน
- 2) ต้องมีการคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาคนงานด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์
- 3) คนงานต้องมีการทำงานร่วมกัน เพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการทำตามหลักวิทยาศาสตร์
- 4) มีการแบ่งงานกันและรับผิดชอบงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายคนงาน ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบงานทั้งหมดดีกว่าคนงาน

การหลบหนีนงาน (Soldirring) Taylor เชื่อว่าถ้าหากไม่มีการหลบหนีนงาน และการถ่วงเวลา ประสิทธิภาพการทำงานจะเพิ่มขึ้นมาก แต่การหลบหนีนงานจะพบได้ในทุกที่ โดยจะมีอยู่ 2 แบบ คือ แบบธรรมชาติ และแบบระบบ โดยแบบธรรมชาตินั้นจะเกิดขึ้นจากธรรมชาติของบุคคลจะต้องการความสบาย ไม่ต้องการใช้ความพยายามมากเกินไป ไม่ต้องการความลำบาก การหลบหนีนงานจึงเกิดขึ้นโดยธรรมชาติของบุคคล ส่วนการหลบหนีนงานโดยระบบนั้น จะมีความ

ซับซ้อน จากการถูกกระตุ้นโดยองค์กรและปัจจัยทางสังคมนอกเหนือจากบุคคล ซึ่งเป็นวิธีการที่คนงานไม่ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาว่าในแต่ละวันควรจะได้งานมากน้อยเพียงใด เพราะหากผู้บังคับบัญชาจะเพิ่มมาตรฐานให้สูงขึ้น งานก็จะหนักขึ้น แต่รับค่าตอบแทนเท่าเดิม และหากพวกเขาทำงานดีที่สุดแล้วและวันหนึ่งพวกเขาอาจถูกไล่ออกจากงาน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ผิด เพราะปิดบังความสามารถของพวกเขาเอง และแนวคิดที่ไม่อยากทำงานมากกว่าคนอื่น เพราะได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน จึงพยายามทำงานให้ช้าที่สุด ซึ่ง Tabor ได้ให้แนวคิดไว้ดังนี้

**ผลตอบแทนต่อหน่วย** Tabor เสนอแนะการจ่ายผลตอบแทนต่อหน่วยของผลิตผล ตามมาตรฐานที่กำหนด จากการเคลื่อนไหวและเวลา ซึ่งจะเป็นสิ่งจูงใจให้ทำงานมากขึ้น แต่หากผลิตผลต่ำกว่ามาตรฐานก็จะได้รับผลตอบแทนต่อหน่วยต่ำกว่าที่ได้มาตรฐานหรือสูงกว่ามาตรฐาน โดยค่าตอบแทนควรจะมีความสัมพันธ์กับผลิตผล ไม่ควรรับประกันค่าจ้างต่อวันโดยไม่มีมีความเกี่ยวข้องกับผลิตผล และไม่ควรจัดลำดับคนงานเป็นคนชั้นหนึ่งหรือชั้นใด เพราะคนงานทุกคนสามารถเป็นคนงานชั้นหนึ่งในงานบางอย่าง **หัวหน้าคนงานตามหน้าที่** (Function Force men) Tabor กล่าวว่า การวางแผนงานนั้นแต่เดิมจะวางแผนโดยคนงาน แต่ต่อมาควรจะเป็นผู้เชี่ยวชาญวางแผนจะดีกว่า โดยงานการบริหารควรแยกออกจากงานการปฏิบัติ โดยแยกออกเป็นแต่ละแผนกงาน เพื่อควบคุมดูแลแต่ละแผนก เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าคนงานจะมีผู้บังคับบัญชาที่ชำนาญงานเฉพาะด้าน ไม่ใช่ควบคุมงานทุกอย่าง **ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์กร** (Organizational Integration) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น เกิดขึ้นด้วยความมีเหตุผลของศาสตร์ และการยอมรับความยุติธรรม โดยต้องยอมรับถึงความสำคัญของการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์แทนการใช้ดุลยพินิจ และความคิดเห็นส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นคนงานหรือฝ่ายบริหาร เพราะผลประโยชน์ของคนงานและฝ่ายบริหารไม่ได้ขัดแย้งกัน

การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ วิเคราะห์แก้ปัญหาทางการบริหาร ซึ่งมุ่งการผลิตในโรงงาน โดยเรียนรู้ถึงวิธีการทำงานที่ดีที่สุด และลดค่าแรงมากที่สุด มีวิธีการจูงใจให้ทำงานที่ดีและมากที่สุด โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญกำหนดลักษณะของการทำงาน ซึ่งสามารถนำแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้ ในรูปแบบการบริหารของสหการได้ โดยนำแนวคิดการกำหนดขอบเขตงาน ซึ่งประกอบด้วยหลักการและเหตุผล และวิธีการคัดเลือกพนักงานให้เหมาะสมกับงาน ให้มีการศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาพนักงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และให้มีการร่วมงานกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แก้ปัญหาการหลบหนีงาน โดยกำหนดค่าตอบแทนหลักเกณฑ์การกำหนดขั้นของพนักงาน และให้มีหัวหน้างานตามแผนกต่าง ๆ (สมยศ นาวิการ, 2547, หน้า 66-75)



2) องค์กรและการบริหารสมัยเดิมนั้นใหม่ (สมยศ นาวิการ, 2547, หน้า 76-82) ทฤษฎีนี้จะอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสมัยเดิม เพราะจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมทฤษฎีสมัยเดิม โดยผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับปัญหาทางจิตวิทยา และปัญหาทางสังคมของคณาและกลุ่มงาน โดยให้ความหมายขององค์กรว่า เป็นกลุ่มคนที่มีเป้าหมายร่วมกัน โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยทางสังคมหรือองค์กรไม่เป็นทางการ และความแตกต่างของแต่ละบุคคล โดยมีนักทฤษฎีชื่อ Hugo Munsterberg เป็นผู้เริ่มต้นวิชาจิตวิทยาทางอุตสาหกรรม แต่ก็ได้ยอมรับความคิดของ Taylor ผู้เริ่มการบริหารแบบวิทยาศาสตร์

สาเหตุที่ทำให้เกิดขบวนการ คำว่าขบวนการมนุษย์สัมพันธ์เกิดมาจากปัจจัยหลายอย่าง เช่น ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่ง Gellerman ได้กล่าวว่า สังคมได้ย้ายคนงานจากไร่นามาสู่โรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดขบวนการแรงงาน และการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคและวิชาชีพการบริหาร จากการปฏิวัติอุตสาหกรรม และด้วยเหตุที่ว่า มีแรงงานมากจึงทำให้ค่าจ้างต่ำ และสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ดี นายจ้างจึงเอาเปรียบแรงงาน ด้วยการขูดรีดและกดขี่ แต่ต่อมากลุ่มคนเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคทำให้เกิดความต้องการคณาที่ได้รับการฝึกอบรมทางวิชาชีพมากขึ้น การจัดตั้งสหภาพแรงงาน การจ่ายค่าตอบแทนกรณีว่างงาน ความมั่นคงในการทำงานและผลประโยชน์ในความพิเศษต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจพื้นฐานของพนักงานได้ ความต้องการทางสังคม และเกียรติยศชื่อเสียง รวมทั้งความสมหวังในชีวิตได้รับความสนใจมากขึ้น การบริหารที่ดีและการมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพจะเป็นสิ่งที่น่าสนใจ

**บุคคล** ขบวนการมนุษย์สัมพันธ์ให้ความสำคัญแตกต่างของบุคคล ซึ่งสมัยเดิมจะสนใจด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล งานและผู้บังคับบัญชา ต่อมาได้พยายามเชื่อมระหว่างทฤษฎีสมัยเดิมและสมัยเดิมนั้นเข้าด้วยกัน และพยายามอธิบายความแตกต่างมากขึ้น ความเข้าใจของงาน ซึ่งเมื่อศึกษาแล้วพบว่าเกิดขึ้นแตกต่างกันไปในคณาแต่ละคน

**กลุ่มงาน-องค์กร ที่ไม่เป็นทางการ** เป็นองค์ประกอบหลักที่สองของทฤษฎีนี้ โดย Mayo ให้ความเห็นว่า สถานการณ์ทางสังคมของคณาในงาน จะอยู่ลำดับแรกและงานจะเป็นสิ่งธรรมดาทั่วไป ซึ่ง Roethlisberger กล่าวว่า คณาไม่ต้องการที่จะอยู่เพียงลำพัง โดยไม่เกี่ยวข้องกับคนอื่น เพราะเขาใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่กับกลุ่มงาน ค่านิยม ความคิดเห็น ความต้องการ และแรงคลใจจึงถูกกำหนดโดยกลุ่มงาน หากไม่ยอมรับอุดมการณ์ก็จะถูกต่อต้านจากกลุ่มงาน จึงต้องยอมรับกลุ่มงานโดยไม่ตั้งใจ และมีแนวโน้มที่จะยอมรับมาตรฐานการผลิต หรือบรรทัดฐานที่กำหนดขึ้นโดยสมาชิกกลุ่มงาน เช่น หากไม่ต้องการเกินหน้าเกินตามคณาคนอื่น ก็ไม่ต้องผลิตมากเกินไป หรือหากไม่

ต้องการเป็นคนล่าหลังก็ไม่ต้องผลิตน้อยเกินไป และไม่ควรรบอกผู้บังคับบัญชาในสิ่งที่จะเกิดผลกระทบต่อเพื่อนร่วมงาน (ช่างฟ็อก) และผู้ตรวจสอบต้องไม่เป็นคนเจ้ากี้เจ้าการ

**การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management)** องค์ประกอบอย่างที 3 เป็นการมีส่วนร่วมด้วยการแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจ ที่มีผลกระทบต่อพวกเขากับผู้บังคับบัญชา Hawthorne ได้ใช้วิธีบริหารแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้ทราบถึงความรู้สึกและความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อเขา โดยให้เขาได้รับคำปรึกษา และข้อคิดเห็นของพวกเขาจะได้รับการพิจารณา และการคัดค้านจะมีผลต่อข้อเสนอแนะของฝ่ายบริหาร ซึ่งการมีส่วนร่วมทำให้ประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น ซึ่งเป็นการบังคับบัญชาแบบใหม่ โดยเห็นว่าทุกคนสามารถปรับปรุงงานของเขาได้ ถ้าหากเขามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และขบวนการมนุษย์สัมพันธ์จะมีความสำคัญต่อขวัญ หรือความสุข ของพนักงาน จากการศึกษาของ Hawthorne ซึ่งให้เห็นว่าพนักงานมีความพอใจมากเท่าใด เขาก็ยิ่งผลิตผลงานได้มากขึ้น ดังนั้นกลยุทธ์ในการผลิตอาจมาจากการทำให้พนักงานมีความสุขมากขึ้น แต่ต่อมาแนวคิดนี้ก็เกิดความล้มเหลว เนื่องจากปัจจุบันยอมรับว่าความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น การควบคุม ความสอดคล้องของเป้าหมาย และการตอบสนองความต้องการ ความสมหวังของชีวิตพนักงาน(สมยศ นาวิกาน, 2547, หน้า 76-82)

องค์การและการบริหารสมัยใหม่ ได้อธิบายถึงข้อดีด้านการให้ความสำคัญกับบุคคล กลุ่มงาน และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพราะจะเป็นการผ่อนคลายความตายตัวของโครงสร้าง โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจ และใช้กระบวนการมนุษย์สัมพันธ์ เพื่อให้มีความสุขในการทำงานมากขึ้น เพื่อประสิทธิภาพของงานที่สูงขึ้นและถึงเป้าหมาย องค์การสหการ ก็มุ่งแก้ปัญหาด้านการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จ จึงควรต้องให้ความสำคัญกับบุคคลและกลุ่มงาน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ และให้ทุกคนมีความสุขในการทำงานและเพื่อประสิทธิภาพของงานที่สูงขึ้น จึงนำองค์การและการบริหารสมัยใหม่ มาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 3) องค์การและการบริหารสมัยใหม่

องค์การนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อ ค.ศ.1950 (สมยศ นาวิกาน, 2547, หน้า 83-91) ถึงแม้บางส่วนอาจเกิดขึ้นก่อนหน้านั้น ซึ่งเรียกว่า การวิเคราะห์องค์การเชิงระบบ โดยจะพิจารณาถึงองค์ประกอบทุกอย่าง ที่องค์กรจะต้องปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมขององค์กร โดยมีข้อพิจารณาทางปรัชญาพื้นฐานบางอย่างว่า มีความแตกต่างจากปรัชญาสมัยเดิมของ Aristotle ในหลายด้าน เพราะศาสตร์สมัยเดิมมุ่งอยู่ที่การวิเคราะห์และการบรรยาย การวิเคราะห์โดย

ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ โดยแบ่งเป็นหัวข้อเล็กลงไปเรื่อย ๆ ดังนั้น นักวิชาการจึงกลายเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แคบ และจะขาดการพิจารณาถึงแนวความคิดโดยส่วนรวมอย่างเพียงพอ

คุณลักษณะของทฤษฎีสมัยใหม่ จะประกอบด้วยแนวความคิดเชิงระบบ (The System View Point) จะมองว่าองค์การเป็นระบบหนึ่งที่ประกอบขึ้นด้วยส่วนพื้นฐาน 5 ส่วน ซึ่งปัจจัยนำเข้าและปัจจัยส่งออก กระบวนการ ลิงย้อนกลับ สภาพแวดล้อม รวมระบบทุกประเภท เข้าไว้ชีวภาพ ฟิสิกส์ และพฤติกรรม แนวความคิดของการควบคุมโครงสร้าง ความมุ่งหมาย และกระบวนการดำเนินการของระบบในระบบทฤษฎีทั่วไป ส่วนการเปลี่ยนแปลง (Dynamic) จะเน้นความเกี่ยวพันระหว่างกัน ที่เกิดขึ้นในโครงสร้างขององค์การ โดยจะพิจารณาในทุกระดับขององค์การ เพราะเป็นวิธีการศึกษาทั้งแบบจุลภาคและมหัพภาค และด้วยการจูงใจหลายด้าน (Multimotivated) โดยการกระทำอย่างหนึ่งนั้นอาจจะถูกจูงใจด้วยความต้องการหลายอย่าง เนื่องจากผู้มีส่วนร่วมขององค์การคาดหวังที่จะให้บรรลุเป้าหมายผ่านองค์การ

(1) การบรรยาย (Descriptive) ทฤษฎีสมัยใหม่จะมีลักษณะเด่นด้านการบรรยาย โดยจะพยายามอธิบายถึงลักษณะขององค์การและการบริหาร โดยจะพอใจต่อการแสวงหาความเข้าใจในปรากฏการณ์ขององค์การ และทั้งการเลือกเป้าหมายและวิธีการให้อยู่ที่บุคคล ส่วนความน่าจะเป็น (Probabilistic) ทฤษฎีสมัยใหม่จะเป็นสิ่งที่แน่นอน แต่ทฤษฎีสมัยใหม่จะพูดถึงความน่าจะเป็นมากกว่า โดยมักจะใช้ข้อความว่า บางที โดยทั่วไป และมักจะ เนื่องจากทฤษฎีสมัยใหม่ยอมรับว่ามีตัวแปรต่าง ๆ จำนวนมาก ข้อความที่มีลักษณะของความคาดคะเน ที่แสดงถึงความแน่นอนจะมีน้อย โดยจะเปรียบเทียบให้เห็นในวิชาฟิสิกส์

ด้านสหวิชา (Multidisciplinary) ทฤษฎีองค์การและการบริหารสมัยใหม่เป็นสหวิชา ที่รับเอาแนวความคิด และเทคนิคจากหลายสาขาวิชา เช่น สังคมวิทยา ทฤษฎีการบริหาร จิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ นิเวศวิทยา การวิจัยปฏิบัติงาน และวิชาอื่นๆ ที่มีส่วนช่วยให้ทฤษฎีสมัยใหม่มีคุณค่ามากขึ้น โดยผสมผสานส่วนประกอบของทุกวิชาเพื่อพัฒนาทฤษฎีทั่วไปขององค์การและการบริหาร

ปัจจัยหลายตัว (Multivariable) องค์การสมัยใหม่มีข้อสันนิษฐานว่าเหตุการณ์ถูกทำให้เกิดโดยปัจจัยจำนวนมาก และมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน เพราะปัจจัยเหล่านี้จะเกี่ยวพันกัน ส่วนการปรับตัว (Adaptive) ทฤษฎีนี้จะมององค์การว่าเป็นระบบปรับตัว ถ้าหากองค์การต้องการอยู่ในสภาพแวดล้อม ต้องปรับตัวให้เข้ากับข้อกำหนดที่เปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ ซึ่งทฤษฎีนี้จะมุ่งถึงผลผลิตขององค์การว่าเป็นเหตุผลของการดำรงอยู่ขององค์การ เน้นถึงการบริหารในรายละเอียดของงาน โดยมองว่าหากองค์การไม่มีผลผลิตที่มีคุณค่า องค์การก็ไม่มีเหตุผลที่จะดำรงอยู่ต่อไป

ทฤษฎีองค์การและการบริหาร เป็นการวิเคราะห์องค์การเชิงระบบ เพื่อกำหนดเป้าหมายก่อนที่จะออกแบบองค์การ รวมถึงการบริหารจัดการองค์การ ให้บรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ สนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน องค์การความร่วมมือเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ สนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเช่นกัน จึงต้องมีการออกแบบองค์การ กำหนดเป้าหมาย รวมถึงการบริหารจัดการองค์การ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด จึงนำทฤษฎีองค์การและการบริหารประกอบการศึกษา เพื่อจัดทำร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### 1.1.4 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมรัฐหรือประเทศ โดยจะมีองค์ประกอบคือ ดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอนเป็นของตนเอง มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตแดนแห่งรัฐนั้น มีรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปกครอง และมีอำนาจอธิปไตยที่ทำให้รัฐสามารถ ดำเนินการทั้งภายในและภายนอกรัฐได้ โดยรัฐจะใช้อำนาจนั้นผ่านกฎ กติกา ที่รัฐกำหนดเองหรือที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของประชาชนในรัฐ เพื่อใช้ควบคุมมิให้ผู้คนหรือสังคมกระทำล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน ที่เรียกว่า กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศ ที่สามารถกำหนดให้ผู้อื่นหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ปฏิบัติตามความต้องการของรัฐ รวมเรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือรัฐ ที่มีความเด็ดขาดไม่อาจปฏิเสธได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85) แม้จะมีการขัดขึ้นก็สามารถลงโทษ จากเขาไปจนถึงประหารชีวิตโดยชอบก็ได้ เพราะแต่เดิมนั้นอำนาจรัฐเป็นของพระมหากษัตริย์ และทรงใช้พระราชอำนาจนั้นด้วยพระองค์เอง แต่ความเป็นจริงในระยะเวลาต่อมาพระมหากษัตริย์ก็ไม่อาจใช้อำนาจนั้นได้อย่างทั่วถึง จึงมีการใช้อำนาจผ่านผู้แทนพระองค์ฝ่ายต่าง ๆ (ข้าราชการ) จะใช้อำนาจตามกฎหมายที่พระมหากษัตริย์บัญญัติเป็นหลัก เพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม แล้วพระมหากษัตริย์จะตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ

ในทางทฤษฎี ได้แบ่งการใช้อำนาจตามลัทธิทางการเมือง โดยมีทฤษฎีรัฐศาสตร์ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และทฤษฎีทางปรัชญา ของแต่ละลัทธิเป็นตัวกำหนด ซึ่งเรียกว่า “ระบอบ” (Regime) ที่ใช้ในทางการเมืองการปกครองมี 3 ระบอบ คือ ระบอบเผด็จการ (Dictator) เป็นการปกครองที่มุ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นการรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล คณะบุคคล เพื่อรักษาความมั่นคงทางอำนาจแก่ผู้นำ มากกว่าที่จะรักษา

สิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนระบอบประชาธิปไตย (Democracy Regime) เป็นการปกครองที่มุ่งเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ซึ่งอาจมีแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือแบบประธานาธิบดีเป็นประมุข และระบอบคอมมิวนิสต์ (Communism Regime) เป็นการปกครองที่มุ่งเพื่อประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพ (Proletariat) หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยแต่ละประเทศจะเลือกใช้ตามความพร้อมของประเทศ หรือตามที่ผู้นำประเทศกำหนด

ในการศึกษานี้ ได้ศึกษารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะเป็นรูปแบบการปกครองของไทยที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยเปลี่ยนมาจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) พระองค์ได้ยกอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ (อำนาจอธิปไตย) ให้แก่คณะราษฎร จึงมีการแบ่งการใช้อำนาจเป็น 3 ทางด้วยกัน คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย อำนาจในการบริหารการปกครองประเทศ และอำนาจในการพิจารณาความผิดและโทษในการกระทำความผิด เพื่อเป็นการคานอำนาจกันละกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจที่อาจเป็นการเอาเปรียบประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจไม่ได้ โดยภาครัฐจะมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทุกคนจึงมีสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิต การแสดงออก และการครอบครองทรัพย์สินภายใต้หลักเสรีภาพ เสมอภาค โดยมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ซึ่งปัจจุบันจะเป็นประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) เพราะประชาชนจะเลือกตั้งผู้แทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน ผ่านสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ โดยผู้แทนปวงชนหรือผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และประโยชน์สุขของส่วนรวม เพราะประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในความสำคัญและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรี ประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ (หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสียงข้างมากคุ้มครองเสียงข้างน้อย) โดยมีความเสมอภาคในความเป็นมนุษย์ เสมอภาคตามกฎหมาย เสมอภาคด้านโอกาสทางการเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง และเสมอภาคทางเศรษฐกิจ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบของการปกครองประเทศ ที่จะทำให้รู้ว่าใครเป็นเจ้าของอำนาจและใครจะเป็นผู้ใช้อำนาจ เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย

โดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตน อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ถือว่าอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ” ซึ่ง “ชาติ” เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 92-97) ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีชาติเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็น “ชาติ” ซึ่งเมื่อรวมกันเป็นรัฐแล้วก็ย่อมมีอำนาจที่จะต้องดำเนินการ โดยอำนาจดังกล่าวนั้นจะถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ความปลอดภัย และความ เป็นธรรม โดยจะวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบภายใน และนำมาซึ่งความกินดีอยู่ดีของประชาชนและความมั่นคงของรัฐ โดยแบ่งการใช้อำนาจออกเป็น 3 ทาง คือ อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และตุลาการผ่านทางศาล

อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในประเทศ โดยจะมีอำนาจในการพิจารณาไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย การร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรืออาจเรียกอย่างอื่น หรือรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่จะต้องพิจารณาเห็นชอบก่อน สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในการพิจารณากฎหมายบางประเภท หรือกฎ ผู้ใช้อำนาจบริหารก็มีอำนาจพิจารณาได้ เช่น พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีเข้าสังกัดกระทรวงจะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าถวาย ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกานั้น แล้วนายกรัฐมนตรีก็จะรับสนองพระบรมราชโองการ ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ ส่วนกฎกระทรวงนั้นเมื่อรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีประจำกระทรวงก็จะลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้ต่อไป ส่วนอำนาจนิติบัญญัติในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ก็จะมีการตรากฎหมายระดับท้องถิ่น เพื่อใช้บังคับในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่นกัน โดยมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบัญญัติ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ) โดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอต่อนายอำเภอสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าเมืองพัทยาสำหรับเมืองพัทยา และผู้ว่ากรุงเทพมหานครสำหรับกรุงเทพมหานคร ที่จะให้ความเห็นชอบ แล้วส่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงนามประกาศใช้

ทั้งนี้ การตรากฎหมายนั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจในการร่าง โดยกฎหมายลำดับเหนือกว่า และกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ โดยได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่สำคัญและสูงสุด ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้มีอำนาจในการออกกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการบริหารประเทศ ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ การแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น โดยจะทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่สมาชิกวุฒิสภา ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมีเพียงอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ล้วนเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทย ที่เลือกเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนทั่วประเทศ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นหลัก

เมื่อมีรัฐก็ต้องมีอำนาจรัฐควบคู่กันไป แต่รัฐไม่อาจใช้อำนาจเองได้ จึงต้องมีผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งหมายถึงกษัตริย์ หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ แต่เมื่อบุคคลได้รับอำนาจแล้วอาจใช้อำนาจนั้น อย่างไม่เหมาะสม จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเดือดร้อนได้ โดยแต่เดิมข้าราชการจะมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน แล้วพระมหากษัตริย์ก็จะมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ หากข้าราชการใช้อำนาจไม่ถูกไม่ควร ก็จะมีการกำหนดโทษหรือลงโทษ เพื่อป้องปรามมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร แต่ปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจขึ้น โดยภาครัฐจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อำนาจรัฐ เป็นอำนาจพิเศษที่เหนือกว่าประชาชน เพื่อดูแลประชาชนหรือสังคมส่วนรวม โดยกำหนดกติกาขึ้นใช้บังคับให้ทุกคนในรัฐปฏิบัติตาม ในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง กำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการ และมีข้อห้ามไว้ โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ควบคุม กำกับดูแล ให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็จะมีโทษตามลำดับความร้ายแรง เพื่อให้สังคมเกิดความปกติสุข องค์การสหภาพ เป็นองค์การภาครัฐระดับท้องถิ่น การจัดตั้งจะต้องออกเป็นกฎหมาย และมีระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ในการใช้บริหารจัดการ มีข้อห้ามและมีเจ้าหน้าที่ขององค์การ เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล ให้ปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนก็

จะต้องมีโทษ ตามลำดับความร้ายแรง เพื่อให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย จึงนำทฤษฎีอำนาจรัฐมาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

## 1.2 หลักการ (Principle)

### 1.2.1 หลักนิติรัฐ (Legal State Principle)

หลักนิติรัฐ เป็นหลักการที่สำคัญต่อการปกครองของรัฐ เพราะหลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยการจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ รวมไปถึงตัวแทนหรือผู้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ด้วย เพราะถ้าหากพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจอย่างล้นพ้นตามอำเภอใจ เพราะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน หากไร้ซึ่งทศพิธราชธรรม ก็จะทำให้ไพร่ฟ้าประชาราษฎร์ได้รับความเดือดร้อน เช่น ในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์และข้าราชการจะอยู่เหนือกฎหมาย เพราะเป็นผู้ออกกฎหมายแต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่ออกมาเพื่อใช้บังคับกับประชาชนที่อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งทำให้ผู้ปกครองมักจะใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นเหตุให้มีแนวคิดในการต่อต้านในที่สุด เช่น การปฏิวัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา และมีแนวคิดในการปกครองโดยกฎหมาย

การปกครองโดยกฎหมาย หรือที่เรียกว่าหลักนิติรัฐนี้ เกิดจากการจำกัดอำนาจตนเองของพระมหากษัตริย์ แม้อาจยินยอมหรือไม่ยินยอม ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรูปของกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยประชาชน เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยจะกำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐจะไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกจากที่กำหนดในกฎหมาย และก็จะคอยปกป้องรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยการกำหนดมาตรการหรือวิธีการที่รัฐจะใช้เพื่อประโยชน์ในการปกครองรัฐ โดยนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย รัฐจะกระทำการใดโดยที่ประชาชนไม่สมัครใจไม่ได้ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้คงไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวม แต่จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าหากรัฐกระทำไปแล้วเกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อประชาชน รัฐจะต้องแก้ไขเยียวยา

นิติรัฐ เป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนว่า การกระทำใดของรัฐที่เกิดผลเป็นการละเมิดต่อหลักการนี้ ปัจเจกชนสามารถนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณา เพื่อที่จะให้มีการเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ หรือเปลี่ยนแปลง หรือเลิกการกระทำของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยรัฐจะจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม องค์กรอิสระ ประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม



การทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ มีขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้องค์กรรัฐเคาพหลักนิติรัฐ และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐ มีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบ ในทางรูปแบบ และองค์ประกอบ ในทางเนื้อหา ซึ่งนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้น ตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือมอบอำนาจไว้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณา ในทางรูปแบบแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหา คือการที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้อง กระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง เมื่อพิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)

#### 1) องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

ในทางรูปแบบนั้น หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทางศาล หลักความมั่นคงของกฎหมาย หลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการพิจารณาคดี และหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรม

(1) การแบ่งแยกอำนาจ เรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใด องค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ หรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐ ให้องค์กร ต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐ จะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

(2) ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ เรียกร้องให้การ กระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ในรัฐนั้น องค์กร นิติบัญญัติจะตรากฎหมายเกินกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการ ดังกล่าวนี้ยังเรียกร้ององค์กรบริหาร (องค์กรฝ่ายปกครอง) และองค์กรตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น กล่าวเฉพาะฝ่ายปกครอง หลักการดังกล่าวนี้ เรียกร้องให้ฝ่ายปกครอง ต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่มีการกระทำทางปกครอง

มีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎร ย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ เช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) การประกันสิทธิของบุคคลในทางศาล บังเจกชนเรียกร้องให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน ในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐาน เข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้น จะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมด้วย อนึ่งในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้ สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น เรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้น ไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาล จะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้าน ตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

(4) ความมั่นคงของกฎหมาย หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (Securite Juridique; la Securite Juridique; Rechtssicherheit) เป็นหลักปรัชญาของกฎหมายที่มีความสำคัญระดับเดียวกับหลักความยุติธรรม มีการกล่าวกันว่า การศึกษานิติปรัชญาของสำนักงานกฎหมายต่าง ๆ โดยเนื้อแท้เป็นการศึกษาความขัดแย้งกันระหว่าง “หลักความยุติธรรม” กับ “หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย” แต่ว่าหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายมีขอบเขตและหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้เป็นรูปธรรมมากกว่าหลักความยุติธรรม ที่ขาดความชัดเจนและยังเลื่อนลอยอยู่บางประการ หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก 2 ส่วนเป็นหลัก คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย ดังปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

(5) การประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค ของบุคคล

ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยนั้นได้รับการรับรอง โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และได้รับการรับรองโดยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จัดทำโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ทุกคนจึงได้รับการประกันสิทธิทางการพิจารณาคดีด้วย

## 2) องค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ

การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐ ต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำการต่าง ๆ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นนั้น ไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องต่อไปอีกว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น กฎหมายนั้นจะต้องมีความชัดเจน และแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ และยิ่งไปกว่านั้นระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือนั้นไว้อย่างเต็มที่ บุคคลมีต่อกฎหมาย จึงสามารถแยกหลักการขององค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ ได้ดังนี้

### (1) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล

การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล ทั้ง ๆ ที่จะต้องคุ้มครองความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย โดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่บังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้น ในกรณีของกฎหมายอาญา สารบัญญัติ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า หากผลร้ายที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคล ไม่ใช่โทษทางอาญาแล้ว รัฐสามารถตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้ทุกกรณี การวินิจฉัยว่าการตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลจะกระทำได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบในแง่ความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมาย ตลอดจนการคาดหมายความคุ้มครองจากระบบกฎหมายของบุคคลประกอบกัน

โดยหลักทั่วไปแล้ว ในกรณีที่บุคคลได้กระทำการจบสิ้นไปแล้วในอดีต ไม่สามารถหวนกลับไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนได้ การตรากฎหมายไปกำหนดองค์ประกอบความผิดขึ้นใหม่ กำหนดโทษขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมาย ในขณะที่ได้กระทำการ แม้โทษนั้นจะไม่ใช่โทษอาญาก็กระทำไม่ได้ นอกจากหลักนิติรัฐในทางเนื้อหา จะเรียกร้องการคุ้มครองความไว้เนื้อเชื่อใจ ที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมายแล้ว หลักการดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล มีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย

## (2) หลักความมั่นคงของกฎหมาย

หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (Securite Juridique; la Securite Juridique; Rechtssicherheit) เป็นหลักปรัชญาของกฎหมายที่มีความสำคัญระดับเดียวกับหลักความยุติธรรม มีการกล่าวกันว่า การศึกษานิติปรัชญาของสำนักงานกฎหมายต่าง ๆ โดยเนื้อแท้เป็นการศึกษาความขัดแย้งกันระหว่าง “หลักความยุติธรรม” กับ “หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย” แต่ว่าหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายมีขอบเขตและหลักเกณฑ์ ที่บังคับใช้เป็นรูปธรรมมากกว่าหลักความยุติธรรม ที่ขาดความชัดเจนและยังเลื่อนลอยอยู่บางประการ

หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่มีค่าบังคับระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก 2 ส่วนเป็นหลักคือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ที่กล่าวว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ประกอบด้วยบรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงหลักการและความคิดพื้นฐานบางประการ ซึ่งผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย เนื่องจาก เห็นว่าหลักการและความคิดพื้นฐานเหล่านี้ มีความชัดเจนในตัวอยู่แล้ว และเป็นมูลบทเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญที่จับต้องได้แล้ว”

## (3) หลักความเสมอภาค

ในแง่เนื้อหา หลักนิติรัฐห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ จึงเรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ รัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย โดยปฏิบัติต่อบุคคลด้วยมาตรฐานเดียวกัน ไม่เลือกปฏิบัติที่แตกต่างกัน

## (4) หลักความได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ (ด้วยเหตุนี้ แนวความคิด The end Justifies the Means จึงไปด้วยกันไม่ได้กับนิติรัฐ) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณด้วย ดังนั้น แม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมาย ให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้น ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดจะไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้าย

อย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะ จะได้รับการใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ

#### (5) หลักความเป็นอิสระของตุลาการ

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นั้น คือการที่ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ ในทางตุลาการได้โดยไม่มีแทรกแซงใด ๆ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นกลไกในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่งด้วย โดยพิจารณาจากหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ หลักความอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณา พิพากษา มิได้คุ้มครองผู้พิพากษาเฉพาะต่อการแทรกแซงจากองค์กรใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นเท่านั้น หากแต่ยังคุ้มครองผู้พิพากษาจากการแทรกแซงโดยทางอ้อม ซึ่งอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณา พิพากษาคดีของผู้พิพากษา ซึ่งจะมีทั้งความเป็นอิสระทางองค์กรและทางบุคคล

ความเป็นอิสระในทางองค์กร หมายถึง อำนาจตุลาการหรือผู้พิพากษาจะต้อง ไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือ ในทางกฎหมายความเป็นอิสระในทางส่วนบุคคล การโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำ ได้ หากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เพราะอาจกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หากผู้พิพากษาที่วินิจฉัยตัดสินคดีนั้นกลัวว่าจะเกิดผลกระทบต่อนสถานะในทางตำแหน่งของผู้พิพากษา จึงจำเป็นต้องให้หลักประกันแก่ผู้พิพากษาในการอยู่ในตำแหน่งของผู้พิพากษาดำรง ซึ่งมาตรฐานกลาง สำหรับหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา สหประชาชาติ ได้มีการประชุมของสมัชชาสหประชาชาติ ครั้งที่ 7 ในเรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่ เมืองมิลาน สาธารณรัฐอิตาลี ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึง 6 กันยายน 2528 ได้กำหนดมาตรฐานความเป็นอิสระ ของผู้พิพากษาเอาไว้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั่วโลก

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้น จึงถือได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการ ยุติธรรม ซึ่งนานาประเทศก็ล้วนตระหนักดีถึงความสำคัญดังกล่าว หลักความเป็นอิสระของตุลาการ นั้นมิใช่หลักที่กำหนดขึ้นโดยปราศจากเหตุผลรองรับ หรือเพื่อคุ้มครองฝ่ายตุลาการเพียงอย่างเดียว หากแต่จำเป็นในการประกันสิทธิของประชาชน และสอดคล้องต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในขณะเดียวกัน ก็เพื่อคุ้มครองผู้พิพากษา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

ดังนั้น รัฐที่เป็นนิติรัฐนั้น จะต้องเป็นรัฐที่ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นรัฐที่ ปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นหลักในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เพื่อปกป้องและคุ้มครองทั้งประชาชนและรัฐ หากมีการใช้อำนาจจนเกิดผลกระทบต่อประชาชน ก็จะต้องมีการแก้ไขเยียวยานั้นเอง องค์กรสหการถูกจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายของรัฐ พนักงานของ องค์กรจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์กร ในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง

กำหนดสิทธิและหน้าที่ เพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนในเขตองค์การ หากเจ้าหน้าที่องค์การใช้อำนาจจนเกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ก็จะต้องมีการแก้ไขเยียวยา ดังนั้น การวิจัยนี้จึงนำหลักนิติรัฐ มาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 1.2.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้สถาปนาหลักนิติธรรมขึ้น เพราะหลักนิติธรรมจะทำหน้าที่ปกป้องสิทธิพื้นฐานด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ และเตือนเสมอว่าระบบภาวะไร้ข้อแม้ ไม่ใช่ทางเลือกทางเดียวที่มี ซึ่งหลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ โดยแยกอธิบายได้ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3) หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน มีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน มีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลยพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมาย ให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษาที่มีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณา

พิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6) หลักไม่มีความคิด และไม่มิโทษโดยไม่มีความหมาย เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมาย กำหนดให้เป็นความผิด และไม่ได้กำหนดโทษไว้แล้ว จะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุด ในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่า ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

จากสาระสำคัญขององค์ประกอบของหลักนิติรัฐ นับว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่ประกันการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมในทุกขั้นตอน มิให้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ละเมิดสิทธิ แต่เป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิ และในขณะเดียวกันก็เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบแนวทางที่กฎหมายกำหนด เพื่อความผาสุกของประชาชน เพราะกฎหมายมุ่งใช้บังคับแก่บุคคลหรือ นิติบุคคลอย่างเสมอภาค ซึ่งกฎหมายจะต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกัน และมีสภาพบังคับที่สอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมาย ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ก้าวล่วงหน้าที่ซึ่งกันและกัน แต่มีการถ่วงดุลอำนาจกันอย่างเหมาะสม การบังคับใช้กฎหมายเป็นการทั่วไปอย่างเสมอภาคนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรม และก่อนบังคับใช้ก็จะต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้ จึงนำหลักนิติธรรมมาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง, 2559, หน้า 20-22)

หลักนิติธรรม การใช้อำนาจของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้น จะต้องไม่มีสองมาตรฐาน ต้องมีความเป็นกลางอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกับทุกคนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ขององค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ป็นนิติรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่องค์การความร่วมมือจะต้องไม่สองมาตรฐาน เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสหการ หลักนิติธรรมจึงมีความสำคัญที่จะนำมาวิเคราะห์ในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 1.2.3 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle)

การกระจายอำนาจ เป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง ที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญของประเทศ (โกวิท พวงงาม, 2546, หน้า 5-6) ในการถ่ายโอนอำนาจความรับผิดชอบ อำนาจในการตัดสินใจ การจัดหา และจัดสรรทรัพยากรด้านต่าง ๆ (สกนธ์ วรรณวัฒนา, 2556, หน้า 1-7) จากศูนย์กลาง แห่งอำนาจเพื่อให้กลุ่มคนที่อยู่รอบนอกได้ใช้อำนาจหน้าที่แทนส่วนกลาง ซึ่งโดยทั่วไปนั้นจะเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง และกระจายอำนาจทางกฎหมาย) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่มีแนวคิดที่แตกต่างกันคือ ประเทศอังกฤษมีแนวคิดที่ว่าท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมาก่อนที่จะมีรัฐ (วุฒิสาร คันไชย, 2557, หน้า 13-16) ต่อมาเมื่อมีรัฐ ประชาชนในท้องถิ่นจึงมอบอำนาจนั้นให้แก่รัฐ แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดว่ารัฐนั้นมีอำนาจในการบริหารการปกครองท้องถิ่น แต่ต่อมาจึงมอบอำนาจนั้นให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ เพราะเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจนั้น สามารถดำเนินการได้หลากหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นไปตามความเหมาะสมหรือตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ (ตระกูล มีชัย, 2538, หน้า 2-4) โดยมีความแตกต่างกันไปตามความต้องการของสังคมนั้น ๆ เพื่อเป้าหมายในแต่ละยุคสมัย โดยรูปแบบแรก การกระจายอำนาจทางการบริหาร ซึ่งเป็นการกระจายการบริหารภายใน เพื่อให้องค์กรรอบนอก ซึ่งอยู่ห่างออกไปในแต่ละพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลาง เพื่อประโยชน์สาธารณะ และได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยหน่วยงานในพื้นที่หรือสาขารอบนอก รูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจทางการเมือง หรือการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจ ในการดำเนินกิจการให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่มีการตกลงกันไว้ ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยอาจมีความคิดริเริ่มและแนวทางปฏิบัติ ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

จากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนี้ เมื่อพิจารณาความครอบคลุมมิติต่าง ๆ และการกระจายอำนาจที่กล่าวถึงนี้ จะกระจายไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในรูปแบบใด และอำนาจที่จะกระจายนี้มีขอบเขตประมาณใด (ตระกูล มีชัย, 2538, หน้า 10-12) ซึ่งจากผลการศึกษานักวิจัยหลายท่านที่ผ่านมาพบว่า การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ จึงนิยามด้านเงื่อนไขว่า การกระจายอำนาจนั้น เป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองของรัฐหรือประเทศหนึ่ง ๆ (โกกิน พลกุล, 2528, หน้า 4, 7) และ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ



(2533, หน้า 1) จากเงื่อนไขดังกล่าวสามารถแยกรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย การโอนกิจการหรือภารกิจของภาครัฐ การกระจายอำนาจโดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจโดยใช้หลักการมอบอำนาจ และการกระจายอำนาจโดยใช้หลักการโอนอำนาจ (Manor, 1999, pp. 4-12 อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า) ซึ่งสามารถแยกรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

### 1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default)

ลักษณะของการกระจายอำนาจนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมองค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเอง โดยที่รัฐบาลเองก็มิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียนการจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

### 2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

การแปรรูปกิจการของรัฐ ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นั่นย่อมหาความหมายว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

### 3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะหมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547, หน้า 20) โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้มีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ โดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้น ๆ

อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) (Parker, 1995)

#### 4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการข้ายันในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

#### 5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547, หน้า 20) ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local Self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) (Heywood, 2002, pp. 167-168) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อเราจำกัดกรอบการมอง อยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การสหการ การกระจายอำนาจจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น เพราะสองรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้นเป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชน มิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรร หรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น มิใช่การกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ การดำเนินการ

แปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน

การกระจายอำนาจ ที่เหมาะสมกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รูปแบบการกระจายอำนาจ โดยใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การกระจายอำนาจ โดยใช้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) และการกระจายอำนาจโดยใช้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) เพราะเป็นการนำอำนาจจากองค์กรหลัก ให้องค์กรลำดับรอง ที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากองค์กรหลัก เพื่อรองรับภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่องค์กรหลักรับผิดชอบ ในการตัดสินใจและบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยองค์กรหลักมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร องค์กรความร่วมมือเกิดขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ร่วมจัดตั้งเป็นองค์การใหม่ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้้องค์การความร่วมมือปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การเช่นกัน จึงนำหลักการกระจายอำนาจ มาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### 1.2.4 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Freedom Principle)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่มาจากนโยบายหรือเป็นหลักการสำคัญของรัฐ ที่กำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (โกวิทย์ พวงงาม, 2546, หน้า 10) โดยกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นเอง พึ่งพาตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามเจตนารมณ์ของประชาชน (วุฒิสาร ดันไชย, 2547, หน้า 1) โดยรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน การกำกับดูแลจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

รัฐให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (ตระกูล มีชัย, 2538, หน้า 7-9) ในการกำหนดนโยบาย โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแถลงนโยบาย ต่อสภาองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนเข้ารับหน้าที่ ในการประชุมครั้งแรกหลังจากได้รับการเลือกตั้ง ด้านการปกครองนั้นมุ่งเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี การบริหารจัดการภายในองค์กรด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้าง ซึ่งจะต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน การเงินและการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ องค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะเช่นกัน จึงนำหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 1.2.5 หลักการมีส่วนร่วม (Fatcipation Principle)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ ซึ่งจะมีหลายระดับด้วยกันคือ ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับต่ำที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็มีความสำคัญที่มาก เพราะเป็นช่องทางแรกที่ภาครัฐให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ โดยมีช่องทางด้านเอกสารสิ่งพิมพ์ เช่น การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การปิดประกาศ ข้อมูลทางเว็บไซต์ ด้านการรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความคิดเห็น เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐใช้ประกอบการตัดสินใจ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็นการจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ ด้านการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นวิธีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะอันจะนำไปสู่การตัดสินใจ

เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้ประชาชน ว่าข้อมูลความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชน จะถูกนำไปพิจารณาซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารงานภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงาน เพื่อเสนอแนะ ประเด็นนโยบาย ด้านความร่วมมือ Collaboration เป็นการให้ประชาชน หรือกลุ่มเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น ร่วมเป็นคณะกรรมการ การเป็นสมาชิกสภาองค์กรต่าง ๆ ด้านการเสริมอำนาจแก่ประชาชน Empower เป็นการที่รัฐให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะเป็นการให้ประชาชน เป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านที่ มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับ และหลายวิธีซึ่งบางวิธีสามารถ ทำได้ง่าย แต่บางวิธีก็จะต้องใช้เวลาขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะการมีส่วนร่วม ของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้ง พัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไป จากหลักการและความจำเป็น ดังกล่าวทำให้การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมามีการพัฒนา กระบวนการบริหารราชการ ที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ซึ่งมีความสำคัญที่จะนำมาใช้ ในความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 1.2.6 หลักการตรวจสอบ (Performance Audit Principle)

การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) เป็นการตรวจสอบที่เน้นผลของ การดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงในระหว่างดำเนินการและหรือที่แล้วเสร็จ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม หรือไม่มีประสิทธิภาพ และสมประโยชน์เพียงใด โดยให้ความสำคัญกับผลงานที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และการใช้ทรัพยากร ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้ทราบว่า ผลการดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของ แผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ที่กำหนดไว้อย่างมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และ ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบ วิธีการ และหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ หรือไม่อย่างไร และให้ทราบถึงผลลัพธ์หรือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นมาจากการดำเนินงานของส่วนราชการ เพื่อติดตามผลการดำเนินงานของ

ส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ที่กำหนดไว้ ตลอดจนประสิทธิภาพในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการ และให้ข้อสังเกต ข้อคิดเห็น และหรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน ตามแผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ของส่วนราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานตามเป้าหมายที่กำหนด

การตรวจสอบผลการดำเนินงานมีประโยชน์ช่วยให้การบริหารและการดำเนินงานตามแผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ กิจกรรมของส่วนราชการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และหรือลดความเสี่ยงต่อการไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงาน ช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานได้ทราบถึงความก้าวหน้าผลสำเร็จของงาน ผลกระทบ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานตามแผนงบประมาณ ผลผลิต โครงการ กิจกรรม ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด และบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานตามเป้าหมายที่กำหนด ช่วยทำให้การใช้ทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง และยังส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่เป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าให้กับผู้บริหารและลดความเสี่ยงที่จะทำให้งานไม่สำเร็จ ตามแผนงบประมาณ

หลักการตรวจสอบจึงมีความสำคัญ เพราะองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการบริหารงาน และสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน

### 1.2.7 หลักการรับผิดชอบ (Accountability Principle)

หลักการรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล และเป็นหลักที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในระบบราชการ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่นักวิชาการให้ความหมายที่แตกต่างกัน แต่เป็นหลักการที่จำเป็นและต้องพัฒนาการปฏิบัติใช้ให้เป็นรูปธรรมในสังคมไทย เป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะใช้เพื่อประกันผลงานการปฏิบัติ ในระดับที่พอใจ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบไปด้วยบุคคล 3 กลุ่มคือ สาธารณชนและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากระบบราชการ และมีความคาดหวังว่าจะได้รับสิ่งดีจากการจัดการของระบบราชการผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารองค์กร และผู้ให้บริการ (ข้าราชการ) ผู้นำและผู้บริหารมีประเภทที่แตกต่างกันในการรับผิดชอบ ขึ้นอยู่กับตำแหน่ง บทบาทความรับผิดชอบ ในระดับองค์กรที่มีความแตกต่าง แต่การรับผิดชอบของผู้นำประเทศ จะมีประเภทการรับผิดชอบใน 5 ประเด็น ได้แก่ การรับผิดชอบต่อการเสียหายของรัฐและนโยบายการรับผิดชอบต่อความมั่นคงและภาพ

ของรัฐ การรับผิดชอบผลงานของการเป็นผู้นำและการบริหาร การรับผิดชอบต่อผลทางบวกและทางลบ ทางด้านเศรษฐกิจ การรับผิดชอบต่อความเรียบร้อยอันดีต่อสังคม

องค์กร หรือ ผู้นำที่ตรวจสอบได้จะสามารถสร้างความเชื่อมั่น หรือศรัทธาจากสาธารณชน ผู้นำที่มีธรรมาภิบาลจะต้องประกาศตนพร้อมที่จะให้สังคมหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ การตรวจสอบ มีแง่มุมและน้ำหนักความหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบที่แตกต่างกัน อันได้แก่ การตรวจสอบ การปฏิรูปงานควบคู่ไปกับการวิเคราะห์เรื่องราวแบบละเอียดเจาะลึก จะเป็นการตรวจสอบในความหมายของ Scrutiny สำหรับการตรวจสอบทางบัญชี จะใช้คำว่า Audit ซึ่งเป็นข้อน่าสังเกตว่า การตรวจสอบทางบัญชีจะเป็นการตรวจสอบที่ไม่พบความผิดของผู้นำในแง่การกระทำ การสร้างมาตรฐานแสดง ความรับผิดชอบจำเป็นต้องมีกลไกการตรวจสอบ โดยกำหนดเป็นระบบและเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจจะกำหนดในรัฐธรรมนูญ ระเบียบ ประกาศขององค์กร

ในระดับรัฐของหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยจะมีหน่วยงานการตรวจสอบในระดับรัฐบาลและระบบราชการ ซึ่งเรียกว่า Government Auditor ในสหรัฐอเมริกา การตรวจสอบจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เรียกว่า General Accounting Office ในประเทศไทยจะเป็นหน่วยงาน อาทิ รัฐสภา ซึ่งจะตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะทำการตรวจสอบการใช้งบประมาณของระบบราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประเทศไทย ระบบการตรวจสอบได้พัฒนาจากการปฏิรูปทางการเมือง ในช่วงทศวรรษ ที่ 2540 และมีผลสำคัญให้มีการจัดตั้งองค์กรหลายองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการ องค์กรเหล่านั้น ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยปกติ ผู้นำที่มีธรรมาภิบาลจะประกาศนโยบายที่มีความชัดเจนและรับผิดชอบ ตามที่ตนเองประกาศเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการแสดงออกการรับผิดชอบที่เปิดเผย มาตรการที่ผู้นำ ผู้บริหาร รัฐบาลที่พึงกระทำคือ การรายงานผลการปฏิบัติให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รับทราบ อย่างเปิดเผย จริงใจ โปร่งใส การสร้างความเข้าใจถึงความรับผิดชอบที่ชัดเจน ถึงบทบาท อำนาจ ภารกิจ จะเป็นการเรียกความเชื่อมั่น ศรัทธา ในระบบธรรมาภิบาล

### 1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ได้ศึกษาผลงานวิจัย การจัดเวทีเสวนา ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมาย สำหรับ รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนี้



### 1.3.1 การริเริ่มและความยั่งยืนของการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นขนาดเล็ก: การวิเคราะห์เปรียบเทียบของอังกฤษและประเทศไทย

พบสุข ชำของ (2559, หน้า 10-11) ได้สำรวจความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศไทย ว่าความร่วมมือถือเป็นเรื่องปกติของประเทศอังกฤษ นับแต่ทศวรรษที่ 1990 เพราะความร่วมมือของท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับว่า เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่มีทรัพยากรจำกัด โดยไม่เสียการควบคุมภายในและเอกลักษณ์ทางการเมือง แต่ในประเทศไทยไม่นิยมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีงานวิจัยตีพิมพ์ จึงทำการศึกษาโดยตั้งประเด็นการศึกษาว่า เหตุใดและทำไมจึงต้องมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความร่วมมือในรูปแบบใดบ้าง และทำไม และมีปัจจัยใดที่ส่งเสริมและยับยั้งการทำงานร่วมกันอย่างยั่งยืน

ข้อค้นพบที่สำคัญนั้นพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อย ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามนโยบาย และปัจจัยที่มีผลต่อความร่วมมืออย่างยั่งยืน จากประเด็นคำถามที่ว่าความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร นั้น พบว่า เกิดจากความขาดแคลนทรัพยากร โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรที่เท่าเทียมกัน ก็จะมีความสัมพันธ์ในเชิงบวก แต่หากมีทรัพยากรที่ไม่เท่ากัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรมากกว่าก็จะมีผลกระทบต่อตนเอง และอีกประเด็นเกิดจากแรงผลักดันให้มีความร่วมมือ เพราะทั้งประเทศอังกฤษและประเทศไทย ได้ผลักดันให้มีความร่วมมือ โดยมีโครงสร้างการจัดการภายใน และรูปแบบในการให้บริการ เพื่อให้มีการทำงานร่วมกัน ในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ให้มีการพัฒนารูปแบบความร่วมมือ เพื่อตอบสนองโอกาสทางธุรกิจ แต่ถ้าหากไม่มีนโยบายความร่วมมือของผู้ในระดับประเทศ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่เกิดขึ้น และไม่ประสบความสำเร็จ

ประเทศไทยผลักดันจากปัญหาการพึ่งพิงทรัพยากรและความกระตือรือร้นที่จะร่วมมือ แต่หากรัฐบาลส่วนกลางไม่มีนโยบาย ความร่วมมือดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะกฎหมายไม่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้จัดทำบริการที่มีมาก่อน เพื่อเป็นทางเลือก เพราะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ที่จะจัดการกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งการศึกษาพบว่า การทำงานร่วมกันสามารถสร้างขึ้นโดยบุคคลภายในสภา และรัฐบาลแห่งชาติเห็นชอบด้วย

นอกจากนั้น ความร่วมมือยังเกิดขึ้นเพราะการเข้าซื้อกิจการทางการเมือง และการสนับสนุนจากสาธารณะ เพราะความร่วมมือของทั้งสองประเทศนี้ จะเกิดจากผู้มีอำนาจ แต่ประเทศไทยต้องการการสนับสนุนจากประชาชน เพราะต้องมีส่วนร่วมในการผลิตบางส่วน หากขาดสิ่งนี้ ความร่วมมือก็จะไม่สำเร็จ แต่กรณีของประเทศไทย ความคิดของสาธารณชนมีผลต่อการสร้างนโยบาย เพราะหากสภาผู้แทนไม่เห็นพ้องก็จะไม่เกิดความร่วมมือ และกรณีอังกฤษก็อยู่ในขั้นเริ่มต้น และการกระชับความสัมพันธ์ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการพันธมิตร แต่ไทยจะเป็นหุ้นส่วนโดยสภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสภา

ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ ด้วยผู้บริหารระดับสูงและผู้นำทางการเมือง เพราะหากผู้นำมีความเข้มแข็ง ก็จะมีแรงกระตุ้นที่สำคัญ ในการสร้างความร่วมมือ กรณีฝรั่งเศสรูปแบบการทำงานร่วมกัน จะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรในการบูรณาการจัดการ เป็นแนวคิดพื้นฐานของผู้มีอำนาจของท้องถิ่น กรณีไทย การไม่มีกฎหมายเฉพาะสนับสนุนความร่วมมือ ก็จะเกรงกลัวที่จะร่วมมือกัน จึงต้องมีผู้บริหารที่เข้มแข็ง มีวิสัยทัศน์ที่กล้าไว้วางใจผู้มีส่วนร่วม เพื่อให้มีความมั่นใจที่จะเข้าร่วม และยังมีประเด็นผู้นำท้องถิ่นหรือผู้นำการบริหารในฐานะผู้ประกอบการร่วมกัน เพราะหากปราศจากผู้ประกอบการที่มีความร่วมมือ ผู้นำทางการเมืองในไทย หรือผู้นำการบริหารที่มีอำนาจในอังกฤษ ที่มีความสอดคล้องกัน เป็นที่เชื่อถือ ความร่วมมือนี้ก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การทำงานร่วมกันสามารถเกิดขึ้นได้ จะต้องใช้สมรรถนะที่เหมาะสม ทั้งคุณลักษณะและทักษะความรู้ เพื่อพัฒนาทักษะในการทำงานร่วมกัน

จากประเด็นคำถามว่าทำไมรูปแบบของการทำงานร่วมกันจึงได้ถูกนำมาใช้ (พบสุข ชำชอง, 2559, หน้า 272-277) จากการศึกษาพบว่า ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่มีผู้บริหารที่มีความกล้า เข้มแข็งพอ หนักแน่นที่จะทำให้เป็นที่น่าเชื่อถือ ได้รับความไว้วางใจที่จะร่วมดำเนินการด้วย และประเด็นที่สอง เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้ง และการบูรณาการที่พัฒนาไปตามกาลเวลา ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์แบบหลวม

จากประเด็นคำถามว่าจะมีความร่วมมือในรูปแบบใดบ้างนั้น (พบสุข ชำชอง, 2559, หน้า 278) เพราะว่าไม่มีรูปแบบใดที่เหมาะสมที่จะทำงานร่วมกันในสถานการณ์ของท้องถิ่น และการตัดสินใจในการสร้างรูปแบบเฉพาะของการทำงานร่วมกัน ได้ทำโดยสภาเพื่อตอบสนองแรงผลักดัน ซึ่งควรจะมีรูปแบบความสัมพันธ์แบบบูรณาการ ที่มีความมั่นคงยั่งยืน

ประเด็นคำถามที่ว่าปัจจัยอะไรที่ส่งเสริมและยับยั้งการทำงานร่วมกันอย่างยั่งยืน (พบสุข ชำชอง, 2559, หน้า 279) ซึ่งการศึกษาได้เน้นความสัมพันธ์ที่ยาวนาน โดยสภาที่สนใจความร่วมมือพบปัจจัยสามประการ คือมีผู้นำทางการเมืองและการบริหาร ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ

ความร่วมมือ และการสร้างพันธมิตรเพื่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาวัฒนธรรมร่วมกัน จะทำให้มีความร่วมมืออย่างยั่งยืนในระดับท้องถิ่น

### 1.3.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Local Cooperation Manual) โดยสมพร ใช้บางยาง และองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น(Jica) โดย ชูอิชิ อิรายามะ และคณะที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2549, หน้า 1-8) ได้รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า พื้นฐานหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน เริ่มจากมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยถ่ายโอนภารกิจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ขอบเขตหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กว้างขวางและหลากหลายขึ้นมาก และบางภารกิจก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งยากต่อการจัดการ เช่นภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องหันมาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถ ในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น โดยเริ่มจากต้องมีการ ทบทวนความสามารถของตน ว่ามีความสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้เพียงใด หาก พบว่ามีข้อจำกัด ก็จะได้หาวิธีการหรือแนวทางเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร ซึ่งการเพิ่มขีด ความสามารถนั้นมีอยู่หลายแนวทาง โดยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็น แนวทางที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น แต่ประเทศไทยแนวทางดังกล่าวยังไม่มีการนำมาใช้เป็นรูปธรรม ด้วยข้อจำกัด ทางกฎหมาย และขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจ ในแนวทางปฏิบัติอย่างเพียงพอ

จึงเสนอแนะแนวทางความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจดำเนินการ โดยจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะองค์การความร่วมมือ ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเสนอถึงข้อดีในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ประการแรกว่า จะเป็นแนวทางและเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ และ แก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ประการที่สองว่า จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรอันจะช่วยให้เกิดความประหยัดและความคุ้มค่ามากขึ้น ประการที่สาม ว่าเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้เสนอข้อพิจารณาในการสร้างความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า กรอบความร่วมมือควรเป็นกระบวนการที่ริเริ่มโดยองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น การวางรูปแบบของความร่วมมือ จะต้องมีการศึกษาข้อมูลและทางเลือกที่ดี ควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ภาทิสมาชิกความร่วมมือควรมีจำนวนที่เหมาะสม การบริหารงานขององค์กรความร่วมมือจะต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้

### 1.3.3 รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า โดยวุฒิสาร ตันไชย (2559) ได้รายงานการศึกษาวิจัยถึงรูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ งบประมาณ บุคลากร และมีหน้าที่เฉพาะที่สอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศ รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้โอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อทำการสำรวจความสัมพันธ์สูงสุดของการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าภารกิจ โครงสร้างพื้นฐานเกิดความสัมพันธ์สูงสุด เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน ฯลฯ จึงเกิดคำถามว่าจะทำอย่างไรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะทำบริการสาธารณะได้ ซึ่งได้คำตอบคือ ต้องยึดหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ บริการที่กฎหมายห้ามจัดทำ แต่จะทำอย่างไรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะจัดทำบริการสาธารณะได้ดี (วุฒิสาร ตันไชย, 2559, หน้า 3-5)

บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ ประกอบด้วยบริการที่เป็นกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคม ซึ่งจะต้องคำนึงถึงลักษณะของการจัดทำบริการ คือความเหมาะสมของประเภทบริการสาธารณะ (วุฒิสาร ตันไชย, 2559, หน้า 11-12) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบริการสาธารณะทุกประเภทเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติยังมีบริการสาธารณะหลายประเภทที่ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรอื่น เช่น รัฐบาลกลาง หรือภาคเอกชน เกี่ยวกับการกำหนดหรือการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานของประเทศ หรือมาตรฐานสากล เช่น การบินพลเรือน หลักเกณฑ์การปล่อยมลพิษทางอากาศ มาตรฐานกลางการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ความมีเสถียรภาพ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และโครงสร้างพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่ เช่น เครือข่ายทางรถไฟ สนามบิน ท่าเรือ เป็นต้น

ระดับการหาผลประโยชน์และการแสวงหากำไร (วุฒิสาร ตันไชย, 2559, หน้า 13) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแสวงหากำไรจากการจัดทำบริการได้ เพื่อจะนำมาจัดทำบริการ

สาธารณะสนองความต้องการประชาชน แต่ต้องคำนึงถึงระดับการหาประโยชน์หรือกำไร โดยบริการที่สามารถแสวงหากำไรได้สูงสุดนั้น จะต้องสอดคล้องกับกลไกตลาดในการแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น ค่าเช่าพื้นที่การค้า ค่าบริการไฟฟ้าแบบขั้นบันไดของภาคอุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า ค่าเช่าห้องประชุม และยังมีบริการที่เน้นความพึงพอใจนอกเหนือจากการบริการปกติ เช่น ห้องพักผู้ป่วยพิเศษ ค่าธรรมเนียมหลักสูตรนานาชาติ และประเภทบริการที่มีข้อจำกัดในการแสวงหากำไร เพราะจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในภาพรวมและการเข้าถึงบริการของประชาชน เช่น ค่าน้ำประปา ค่าโดยสารสาธารณะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่ารักษาพยาบาล

บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายในการบริการสาธารณะนั้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2559, หน้า 14) จะมีทั้งบริการเฉพาะกลุ่ม เช่น เพศ วัย ฐานะ พื้นที่บริการ อาชีพ และบริการทั่วทุกกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างประเภทและรูปแบบของบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการด้วยการว่าจ้าง (Out Sourcing) ภาคเอกชนจัดทำแทน ตามภารกิจที่ถนัดมากกว่า เช่น การทำอาหารผู้ป่วย การจัดการขยะรีไซเคิล บริการที่ภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนดำเนินการร่วมกัน และการดำเนินการในรูปแบบสหการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปร่วมกันจัดตั้งองค์การนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพื่อจัดทำบริการบางประเภท เช่น การป้องกันไฟ การกำจัดขยะ โรงงาน และนอกจากนั้นยังมีบริการสาธารณะซึ่งพาณิชย์และบริการเพื่อสังคม โดยอาจจัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลเอกชน เช่น บริษัทเพื่อสังคม มูลนิธิการกุศลทำการค้า ส่วนรูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น กิจการที่แรงงานเป็นเจ้าของ หรือสหกรณ์

ความสอดคล้องระหว่างประเภทบริการและรูปแบบบริการสาธารณะ(วุฒิสาร ตันไชย, 2559, หน้า 14-16) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้อำนาจโดยกำหนดภารกิจให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ และได้กำหนดรูปแบบในการจัดทำไว้ซึ่งจะต้องจัดทำให้สอดคล้องในแต่ละรูปแบบ โดยรูปแบบการว่าจ้าง (Employment) รูปแบบร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (The State and Private to Cooperation) รูปแบบสหการ (Cooperation) และรูปแบบกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Commercial and Social Affairs)

ข้อสรุปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดีหรือไม่นั้น พบ ปัญหาด้านข้อจำกัดจากการถ่ายโอนภารกิจ เพราะบางภารกิจหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่เต็มใจที่จะถ่ายโอน มีการแบ่งหน้าที่ไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อน สับสน สิ้นเปลืองงบประมาณ มีข้อจำกัดในการคิดรูปแบบการจัดทำที่ไม่หลากหลาย และตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ขาดความร่วมมือ ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

### 1.3.4 โครงการธรรมาภิบาล ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (2548, หน้า 1-22) จัดเวทีวิชาการเรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ โดยมีผู้เข้าร่วมงานประกอบด้วยหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเอกชน สถาบันอุดมศึกษา สถาบันด้านสิ่งแวดล้อม และสื่อหนังสือพิมพ์ ซึ่งผู้มีส่วนร่วมได้แสดงความคิดเห็นดังต่อไปนี้

1) รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล (หน้า 1-6) ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมวิชาการ รัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า มีประเด็นคำถามว่า – ทำไมต้องพูดถึงความร่วมมือ ทั้งที่กฎหมายบัญญัติมาหลายปีแล้ว กิจกรรมใดบ้างที่ควรร่วมมือ ควรเป็นอย่างไร อะไรคือปัจจัยสำคัญ

**ประเด็น** ทำไมต้องร่วมมือกัน ซึ่งได้ยกตัวอย่าง กรณีการจัดการขยะที่ส่งกลิ่นเหม็น เพราะทั้งคนและสัตว์คู่ขนาน จึงทำให้ชุมชนที่อาศัยรอบ ๆ ประท้วง ซึ่งผู้รับผิดชอบจัดการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัญหาขยะ หรือน้ำเสีย เป็นปัญหาครอบคลุมหลายพื้นที่ จึงจำเป็นต้องจัดการร่วมกัน

**ประเด็น** ทำไมให้ความสำคัญกับความร่วมมือของท้องถิ่น กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำเองโดยลำพังนั้น จะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ หากร่วมกันดำเนินการ มาตรฐานในการจัดการจะดีขึ้นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวดำเนินการ เพราะปัจจุบันนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประมาณ 7,000 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก การจัดสรรเงินเป็นเบี้ยหัวแตก และเกิดปัญหาการดำเนินการมาก จึงเห็นควรต้องร่วมมือกันระหว่าง อปท.

**ประเด็น** กิจกรรมใดที่ควรร่วมมือกัน ซึ่งในเบื้องต้นก็ต้องพิจารณากิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และกิจการที่น่าจะเกิดประสิทธิผลมากกว่าทำเอง ซึ่งจะเป็นการยกระดับมาตรฐานการบริการ และที่ประชาชนต้องการบริการที่ดี ซึ่งแบบความร่วมมือที่ผ่านมา จะเป็นความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ โดยจะมีลักษณะที่ไม่ยั่งยืน จะเปลี่ยนไปตามวาระของผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทำข้อตกลง ส่วนรูปแบบความร่วมมือที่เป็นทางการ คือ รูปแบบสหการ เพราะเป็นการจัดตั้งองค์กรร่วมกัน ด้วยความสมัครใจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่ความร่วมมือรูปแบบนี้ไม่อาจเกิดขึ้นได้ จึงมีข้อเสนอว่า รัฐควรมีนโยบายส่งเสริมอย่างชัดเจน มีมาตรการจูงใจ กรณีมีความร่วมมือรูปแบบนี้ จะสนับสนุนงบประมาณ ทำให้ประชาชนสมัครใจ

ที่จะร่วมกัน และส่งเสริมให้ประชาชนเรียกร่องบริการที่มีมาตรฐาน หาก อปท. ทำไม่มีมาตรฐาน ก็ให้ร่วมกันดำเนินการ แต่ที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมผู้บริหารก็ไม่รู้ว่ามีสหการ จะจัดตั้งสหการอย่างไร รวมทั้งไม่มีแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมือ หากจะจัดตั้งก็ไม่มีความรู้ ไม่มีที่ปรึกษาในการจัดตั้งสหการ

(1) ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองอธิการบดี ฝ่ายบริหารบุคคลและกฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (หน้า 7 พูดถึงความร่วมมือของ อปท. นั้นเป็นเรื่องวิธีการทางกฎหมายบริการสาธารณะ ซึ่งแยกความร่วมมือเป็น 3 วิธี กล่าวคือ วิธีแรกท้องถิ่นทำเอง ยกให้ผู้อื่นทำ และยังรับผิดชอบแต่ไม่ทำด้วยตัวเอง คือ โดยวิธีการแรกจะเป็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นมา วิธีที่สอง จะเป็นการจ้างคนอื่นทำ แต่อำนาจหน้าที่ยังเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนวิธีที่สาม จะเป็นการร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เป็นแบบไม่เป็นทางการ เช่น การยืม วัสดุอุปกรณ์ ส่วนแบบเป็นทางการนั้น ทางกฎหมายแบ่งเป็นการจัดตั้งสหการ และแบบจัดตั้งวิสาหกิจของท้องถิ่น เช่น ตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นร่วมกันภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และจะต้องถือหุ้นร่วมกันเกินกว่าร้อยละ 50 และต้องขออนุญาตรัฐมนตรี

(2) โทกิโอะ นาเกอิ รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเทศบาลนครโอซาก้า (หน้า 17-18) ประเทศญี่ปุ่นนิยมทั้งการยุบรวมกันและร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยในการยุบรวม คือ เพื่อประหยัดงบประมาณ ส่วนความร่วมมือนั้นจะมีหลายรูปแบบ แต่ที่ประสบความสำเร็จและยังดำเนินการคือ แบบสหการ และแบบสหภาพ โดยจะมีรูปแบบสหการ ร้อยละ 70-80

(3) ศาสตราจารย์ ดร.นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (หน้า 19-21) ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยรูปแบบสหการ นั้นกฎหมายไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรูปแบบร่วมกันได้ ภาครัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมที่ชัดเจน ไม่มีกฎหมายร่วมมือของท้องถิ่น แม้ความร่วมมือจะเป็นการลด ภาระการให้บริการสาธารณะที่ดี ประหยัด เพิ่มประสิทธิภาพ และรูปแบบสหการ จะเป็นพื้นที่ที่ทำให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกับภาคสังคม ทำให้เกิดความเป็นพี่น้อง เกิดความปรองดองเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

### 1.3.5 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550, หน้า 41-49) ได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน จากมุมมองของหลายภาคส่วน ประกอบด้วยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการท้องถิ่น และองค์กรหน่วยงานภาคเอกชน ได้สะท้อนมุมมอง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง เพราะจะต้องดำเนินการให้ดีกว่าที่ส่วนกลางทำมาก่อน และภารกิจการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ และน้ำเสีย นั้น จะต้องบริหารจัดการโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพื้นที่ เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนสูง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น เพราะกฎหมายได้กำหนดให้หลายหน่วยงาน มีหน้าที่รับผิดชอบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ประสบปัญหาที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน และต้องใช้ความรู้ทางวิชาการที่เกินความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นที่จะแก้เองได้ รวมทั้งบางปัญหามีความเชื่อมต่อหลายพื้นที่

เหตุผลความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ และเพื่อลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อจำกัดที่เกิดจากจำนวนและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับความเจริญของแต่ละพื้นที่ รวมถึงข้อจำกัดที่เกิดจากความแตกต่างของทรัพยากรในการบริหาร ถ้าหากมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการทำงานเฉพาะด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ สร้างสำนึกรับผิดชอบต่อท้องถิ่นร่วมกัน โดยแต่ละภาคส่วนได้สะท้อนความเห็นเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน สุวรรณมงคล เป็นประธานคณะทำงานศึกษาวิเคราะห์รูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการแบบสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการศึกษาได้ข้อยุติว่า คณะกรรมการการกระจายอำนาจ จะต้องกำหนดความชัดเจนในเชิงนโยบายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่ให้บริการได้ไม่เต็มมาตรฐานการบริการ ซึ่งความร่วมมือนั้นมีได้หลายระดับ เช่น ระยะสั้นตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อกำหนดรูปแบบเปิดโอกาสให้ กฎ ระเบียบคล่องตัวขึ้น โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือ หรือข้อตกลงร่วมกัน และควรมีกฎหมายรองรับความร่วมมือ โดยอาจทดลองปฏิบัติ ส่วนแนวทางระยะยาวนั้น จะต้องมีการพัฒนากฎหมาย โดยอาจออกเป็นพระราชบัญญัติคล้าย



พระราชบัญญัติองค์การมหาชน เกี่ยวกับความร่วมมือ ซึ่งอาจแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกหลายประเภทของระดับความร่วมมือ และอาจออกแบบการบริหารที่แตกต่างกัน และ ความรับผิดชอบในทรัพย์สิน และบุคลากร หรืออาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกาใช้อำนาจการบริหาร ที่จะคล่องตัวกว่า แต่จะต้องพิจารณาข้อยกจำกัดพื้นฐานของกฎหมายเดิม ที่ไม่เอื้ออำนวยที่จะ ร่วมมือกันได้ เช่น ให้เทศบาลร่วมกับเทศบาลได้เท่านั้น และนอกจากนั้นรัฐจะต้องมีนโยบาย สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ โดยสร้างมาตรการในเชิงบังคับเฉพาะบริการที่เป็นหลัก และมาตรการจูงใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือ เช่น งบประมาณ กองทุนรวม หรือให้บุคลากรซึ่งมีความรู้ และประสบการณ์มาบริหาร จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ควรมีการกำหนดภารกิจ กรอบการดำเนินงาน หรือต้นแบบที่จะเป็นทางเลือกให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความต้องการจะดำเนินงานร่วมกันในการบริหารจัดการได้มากขึ้น เพราะที่มีการดำเนินการน้อยนั้นเนื่องจากไม่มีรูปแบบให้ท้องถิ่นดำเนินการ

1) แก้ไขปัญหาข้อจำกัดและอุปสรรคที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ ดำเนินการร่วมกันได้ รวมถึงระบบตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ ประชาชนในพื้นที่จะได้รับเป็นสำคัญ

2) พัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานรูปแบบนี้ ซึ่งการดำเนินงานรูปแบบนี้ มิได้เป็นการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องทำ แต่เป็นทางเลือกหนึ่งเท่านั้น และ สร้างแรงจูงใจว่าถ้าดำเนินงานรูปแบบนี้จะเกิดข้อดีอย่างไร

ผลการศึกษาในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีมติให้ดำเนินการสองระยะ ประกอบด้วย ระยะสั้น ให้ศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการและ แนวทางในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำผลการศึกษาของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาประกอบการพิจารณา ส่วนระยะยาวนั้น ให้มีการศึกษาการ ดำเนินงานของสหการในต่างประเทศ แล้วจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นกรอบ หรือแนวทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับสหการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ศึกษาความร่วมมือในรูปแบบสหการของไทย พบว่า มีโอกาสสำเร็จได้น้อยมาก แม้จะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล แต่ยังไม่มียกหมายลูกมารองรับ จึงไม่สามารถดำเนินการได้ จึงทำการศึกษาลึกลงไปถึงความเป็นไปได้ ว่าควรจะมีรูปแบบ แนวทาง และ วิธีการดำเนินงานร่วมกันอย่างไร โดยร่วมมือกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Jica) ในโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้มาตรฐาน ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภายใต้การสนับสนุนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน 3 โครงการ ประกอบด้วย โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย โดยความร่วมมือของ

เทศบาลเมืองกาญจนบุรี องค์การบริหารส่วนตำบลปากแพรก องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะสำโรง และองค์การบริหารส่วนตำบลท่ามะขาม โครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านโครงสร้างพื้นฐานอำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง และโครงการความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านการจัดการขยะ จังหวัดลำปาง โดยร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลเกาะคา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเสา องค์การบริหารส่วนตำบลศาลา และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะคา โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี จึงสรุปรูปแบบการดำเนินงานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ แบบไม่เป็นทางการ คือ ความร่วมมือที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานภายใต้ระเบียบกฎหมาย ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่เดิม โดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบ ก็ดำเนินการได้เลย และแบบเป็นทางการ เป็นการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้งองค์การที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการ แต่หากจะจัดตั้งจะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินการ

### 1.3.6 รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดและตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ทันทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ เพราะปัญหาเกิดที่ใด คนในพื้นที่ย่อมรู้และเข้าใจ และสามารถหาวิธีการตอบสนอง ประชาชนได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น จึงศึกษาแนวทางการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะสหการเกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติมหาชนอื่น เพื่อให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสวงหากำไรในนามสหการเอง โดยมีการจัดองค์กรเพื่อเป็นแนวทางในการนำมา ประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

สหการ หมายถึง การร่วมมือกัน และสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป หรือกับหน่วยงานรัฐอื่น ซึ่งมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการ หรือแก้ปัญหาให้แก่ประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวกับสหการนั้น มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 บัญญัติว่า ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิด

ประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นที่เรียกว่า “สหการ” มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย วรรคสอง การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ วรรคสามการยุบสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย มาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับ มาตรา 66 (5) หรือ (6)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95 บัญญัติว่า ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

วรรคสองการจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69 เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อ (1) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา (2) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และ (3) ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

องค์ประกอบของสหการนั้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเกิดจากการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป และมีการจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ สหการมีความสำคัญหลายด้าน เช่น ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความคล่องตัว ทำให้เกิดการร่วมทุนในการ จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะสามารถบริหารงบประมาณของหน่วยงานเองได้ เป็นการประหยัดต่อขนาด แต่ถึงอย่างไร การจัดตั้งสหการในประเทศไทย ก็ยังมีปัญหาหลายประการ เช่น ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งสหการ ส่วนกฎหมายเทศบาลก็ให้จัดตั้งสหการได้เฉพาะเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น และเทศบาลกับเทศบาลก็ไม่มีอาณาเขตติดต่อกัน จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสหการได้

ปัจจัยภายในท้องถิ่นนั้น เห็นว่า การร่วมจัดตั้งสหการที่เป็นนิติบุคคล จะทำให้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งความรับผิดชอบหรือความสำคัญลดน้อยลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะ หากจัดตั้งสหการขึ้นอาจทำให้เป็นภาระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ส่วนปัญหาที่เกิดจากรัฐบาล นั้น เนื่องจากการจัดตั้งสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความพร้อมก็ตามหากรัฐบาลไม่เห็นชอบ ก็ไม่อาจจัดตั้งสหการได้ การศึกษาดังกล่าว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

1) การจัดตั้งสหการจะสำเร็จได้ ด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยความร่วมมือตัดสินใจ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมควบคุมตรวจสอบ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผิดชอบ

2) สหการเป็นการบริหารแบบผสมผสาน โดยกำหนดแนวคิดการทำงาน รูปแบบเชิงหน้าที่ และ เชิงพื้นที่เข้าด้วยกัน ไม่ทำให้ความเป็นท้องถิ่นหรือการตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือระดับท้องถิ่นเสียไป และก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด รวมทั้งเกิดความคุ้มค่าในการดำเนินการยิ่งขึ้น

3) สหการเป็นรูปแบบร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น ไม่ตายตัว สามารถปรับเปลี่ยนโดยสร้างการจัดองค์กรรวมทั้งขนาด ได้ตามความเหมาะสม ทั้งยังพัฒนา ขยายขนาด และยุบเลิกได้ตามความเหมาะสม ตอบสนองความต้องการรวมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนได้รวดเร็ว

4) สหการ สามารถเกิดขึ้นง่ายกว่า การควบรวมหรือยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นการร่วมมือ หรือควบรวมภารกิจเฉพาะเรื่อง ไม่มีผลกระทบ ต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ ในการดำเนินการของสหการ ที่ร่วมจัดตั้งขึ้น

5) สหการ เป็นจุดเริ่มต้นที่สามารถผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจนำไปสู่การควบรวม และลดจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตได้

การศึกษาดังกล่าว มีข้อเสนอแนะว่า การจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบสหการ จะต้องตราไว้ในประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาให้ทันการ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหการ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์กรบริการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

และนอกจากนั้น การจัดตั้งสหกรณ์ควรเปลี่ยนจากการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และควรดำเนินการเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ ทักยะ ทัศนคติ ที่เหมาะสม แก่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในท้องถิ่น ในการจัดตั้ง และดำเนินการ จัดทำบริการสาธารณะ ในรูปแบบสหกรณ์ เช่น รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยจะมีรูปแบบและวิธีดำเนินการ ดังนี้

1) การจัดตั้งสหกรณ์นั้น มีหลักการเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ แก้ปัญหา หรือ ตอบสนองความต้องการ ของประชาชน การจัดตั้งจึงต้องมีการระบุนภารกิจที่ชัดเจน เพราะเกิดประโยชน์มากกว่า การจัดทำ บริการสาธารณะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง หรืออาจเกิด จากผู้บริหารท้องถิ่นเล็งเห็นความสำคัญของความร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะ จะเพิ่มขีดความสามารถ และประหยัดงบประมาณ และอาจเกิดจากความคิดริเริ่มจากประชาชน กลุ่มคน หรือหน่วยงาน ในพื้นที่ และอาจเกิดจากรัฐบาลส่วนกลางที่ ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนรัฐบาลกลาง เพราะภารกิจบางอย่าง มีขนาดใหญ่ มีความซับซ้อน ยากที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวจะทำเพียงลำพังได้ รัฐบาลส่วนกลาง จึงควรกำหนดภารกิจนั้นให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการจัดตั้งสหกรณ์ จึงนำเสนอรูปแบบการจัดตั้งสหกรณ์ ใน 2 รูปแบบ คือ

(1) สหกรณ์ตามความสมัครใจ โดยเกิดจากความเห็นร่วมกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น หรือจากภาคประชาชนในท้องถิ่น ที่เล็งเห็นว่าหากร่วมมือกันดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ จะดำเนินการได้ดี จึงร่วมกันก่อตั้งสหกรณ์

(2) สหกรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นสหกรณ์ที่เกิดจากรัฐบาลกลาง ถ่ายโอน มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจแทนรัฐบาล ที่เป็นภารกิจขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวดำเนินการไม่สำเร็จ จึงถ่ายโอนภารกิจโดยทำเป็น รูปแบบการจัดตั้งสหกรณ์

## 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ

### 2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Republic of France)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ และมีมานานแล้ว ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งด้านระดับหรือขนาด เนื่องจากเขตพื้นที่การปกครองมีหลายระดับ ซึ่งมีความแตกต่างทางด้านความเจริญและจำนวนประชากร ที่ทำให้การดำรงชีวิตและความเป็นอยู่

ของประชาชน รวมถึงความต้องการแตกต่างกันไป ตามบริบทของแต่ละรูปแบบ จึงแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

### 2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

1) คอมมูนหรือเทศบาล (Communes) ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐาน ที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ 550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็ก และอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาอย่างช้านาน อีกทั้งยังสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมของชุมชนอย่างแท้จริง คอมมูนหรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10-12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ก็ได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูนในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1884 (พ.ศ.2427) อันเป็นผลจากการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act 1884 (พ.ศ. 2427) ครอบคลุมชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท

โดยทั่วไป แม้เทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่า เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศส กลับมีความผูกพันและระบุดตนเอง (Identify) เข้ากับคอมมูนที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (Symbol of Civic Identification) ด้วยจำนวนที่มาก และความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดแบ่งคอมมูนหรือเทศบาลได้ในสองลักษณะ ดังต่อไปนี้

เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน) เทศบาลขนาดเล็กและกลางเหล่านี้ จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบทด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากร เทศบาลเล็ก ๆ เหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาล ผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจร่วม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

2) Province (จังหวัด) จังหวัดมิใช่เขตการปกครองตามธรรมชาติ ดังเช่นกรณีของเทศบาล หากแต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหวังให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง (Intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง และกล่าวว่าการจังหวัดก็เปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวม หรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นนำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนกลาง จะเข้ามานั่งเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจทั้งทางการเมือง และการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (Conseil Général) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil Général) โดยมีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัด ในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาล หรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงาน ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ

3) District (ภาค) การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปแบบของเขต เป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลาง นับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 (พ.ศ. 2493) ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่ เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1956 (พ.ศ. 2499) รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโดยการจัดให้มี “เขต” จัดตั้งในระดับแคว้น (Programme Regions) จำนวน 22 แห่งขึ้นไป และเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 (พ.ศ. 2503) เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค จึงได้มีการรวบเอาจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลาง ทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการเขต เพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่าง ๆ ในระดับภาค รวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERS) ชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อผลด้านการพัฒนาความพยายาม

จัดตั้งภาค ให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2512) เมื่อนายพลเดอ โกลล์ (Le Général Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติ เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาค แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2515 จัดตั้งภาคขึ้นมา โดยไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ให้มีสถานะเป็น “องค์การมหาชนอิสระ” (Etablissement Public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค

อย่างไรก็ดี ความพยายามจัดตั้งภาค ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อ โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่ง ของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (The Guichard Report) ซึ่งได้กล่าวว่า “รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตน และเป็นการเข้าไปควบคุมดูแล แม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัว ทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย ไร้ทิศทาง จึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Centralisation Without the Benefits of Unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น จึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเอง กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซง ทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ” ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 (พ.ศ. 2523) ภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น โดยมีสภาแคว้น (Conseil Régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (Président du Conseil Régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหารและมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité Economique et Social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (Upper Tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยง เพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาล ซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

### 2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่



(Les Grandes Villes) ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น และมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบไปด้วย การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville-de-Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่ อีกสองแห่งคือ Lyon และ Marseille

1) นครปารีสหรือ Ville-de-Paris นี้ เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็น เขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (Région) ที่ชื่อว่า “Ile-de-France” แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะ เป็นเขตพิเศษอยู่แล้ว ตั้งแต่การออกกฎหมายในปี ค.ศ. 1884 (พ.ศ. 2427) ในปัจจุบัน การบริหาร ปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ เป็นทั้งเทศบาล (Commune) และ จังหวัด (Département) นอกจากนี้ ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกในปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ก็ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ (Arrondissement) ทำให้นครปารีสมีหน่วย การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายในประกอบด้วย

เทศบาลนครปารีส กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) กำหนดให้นครปารีส มีเทศบาลเมืองปารีส โดยโครงสร้างทางการบริหารก็เป็นเช่นเดียวกันกับเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือ ประกอบไปด้วย สภานครปารีส (Le Conseil de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมี จำนวนทั้งสิ้น 163 คน และฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (Le Maire de Paris) มีที่มา จากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยตนเอง โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ ของนายกเทศมนตรีนครปารีส ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกมนตรีของเทศบาลอื่น ๆ เว้นแต่ได้มีการ กำหนดภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่น (Municipal Police) เพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสต้องรับผิดชอบ เช่น การรักษาความสะอาดของถนน รักษาความเป็นระเบียบของตลาด ดูแล การจราจร เป็นต้น

จังหวัดปารีส พื้นที่ทางการบริหารในนครปารีสนอกจากจะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะ เป็นจังหวัดมาตั้งแต่ครั้งที่ได้ออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 (พ.ศ. 2414) ดังนั้น พื้นที่ของนครปารีสจึงเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อม ๆ กัน ด้วยเหตุนี้ หลังจากกระบวนการ กระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจ ยกเขตการบริหารในระดับ จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (Conseil Général) และประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil Général) ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่เดิมซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ได้ถ่ายโอนลงมา จึงกลายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส (ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานสภา จังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง) ที่ต้องรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพิ่มเติม จากนายกเทศมนตรีโดยทั่วไป แต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้ว จะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกัน กล่าวคือ

สภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนครปารีส งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ (ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษ ที่ตั้งขึ้นมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะ เรียกว่า “Prefect of Police”)

2) Arrondissements (เขต) พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอ (Arrondissements) จำนวน 20 เขต ซึ่งจากกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้ กล่าวคือ แต่ละเขตจะมีสภาเขต (Conseil d'arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (Lemaire d'arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาเขต (Conseillers d'arrondissement) มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้น ๆ โดยจำนวนสมาชิกประเภทนี้จะมีจำนวนเท่ากับสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครที่ได้รับเลือกในเขตนั้น (แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนและไม่เกิน 40 คน) ส่วนนายกเทศมนตรีเขต จะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเทศมนตรีเขตมีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประธานกองทุนโรงเรียน อำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เขตจะมีงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารที่เป็นของตนเอง โดยจะเป็นหมวดหนึ่งซึ่งแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลนครปารีส ส่วนในด้านบุคลากรของเขตจะถือว่าเป็นบุคลากรของเทศบาลนครปารีส

3) เมืองลียงและมาร์เซย์ (Lyon และ Marseille) การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล (Commune) เช่นเดียวกับที่อื่น ๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับภาวะแวดล้อม และปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่นั้น กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ฉบับเดียวกันกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส ก็ไม่มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสองด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง โดยเมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และ

เมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาล ยังได้มีการซอยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ (Arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่าง ๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงาน โดยมีสภาเขต และนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

### 2.1.3 ความร่วมมือขององค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะหลายกรณี เช่น ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน วัสดุอุปกรณ์ทางเทคนิค การให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จะมีความร่วมมือกันใน 4 รูปแบบ เช่น รูปแบบแคว้น (Region) ประชาคม (Communaute Urbaine) ประชาคมของเทศบาล (Communaute de Commune) และรูปแบบสหการ (Syndicats) ซึ่งจะกล่าวถึงความร่วมมือในแต่ละประเภทดังต่อไปนี้

1) เขต (District) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ที่เรียกว่ารัฐกำหนด ลงวันที่ 15 มกราคม 1959 (พ.ศ. 2502) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เทศบาลในเขตเมือง (Agglomeration Urbaine) ที่เจริญแล้ว สามารถรวมกันกับเทศบาลในเขตชนบทที่ยังไม่เจริญ (Zone Rurale) แต่ต่อมาเมื่อรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม 1970 (พ.ศ. 2513) มีผลใช้บังคับ ก็ทำให้เทศบาลในเขตชนบทสามารถรวมกันได้ ซึ่งเขตนั้นจัดตั้งโดยผู้ว่าการจังหวัด (Pre'fet du D'epartement) มีความแตกต่างกับสหการที่สำคัญหลายประการ โดยมีจำนวนสมาชิกที่ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลที่รวมตัวกัน แต่ที่เหมือนกันคือมีสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของเทศบาล ที่รวมตัวกันเป็นแคว้น และมอบอำนาจให้ดำเนินการหลายกิจกรรมก็ได้ เช่น รับผิดชอบระบบการดับเพลิง และการจัดที่พักอาศัย (Logement) แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการ คือ แคว้นสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีเอง และเก็บค่าจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำได้

2) ชุมชน (Communaute) ประชาคมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งออกเป็นหลายประเภท ดังนี้

(1) Communaute urbaine (ชุมชนเมือง) เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดทำกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ (Grandes Agglomerations) เนื่องจากเมืองใหญ่ ๆ ไม่สามารถรวมกันเป็นแคว้นหรือสหการได้ จึงกำหนดให้เมืองใหญ่ ๆ เช่น Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg โดยต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ รวมตัวกันเป็นประชาคมเมือง ด้วยกฎหมายฉบับนี้จึงทำให้มีประชาคมเมืองเกิดขึ้นอีก 5 แห่ง ซึ่งประกอบด้วย Cherbourg, Dunderque, le, Mans, Montceau-les-Mines และ

le Creusot et Brest โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการขนส่งมวลชน การให้บริการน้ำประปา การจัดการน้ำเสีย การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การผังเมือง การกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม และยังสามารถทำกิจการอื่นตามที่เทศบาลที่รวมกันมอบหมายให้ทำก็ได้ ส่วน โครงสร้างนั้นประกอบด้วยสภา และฝ่ายบริหาร โดยสภา (Conseil de Communaute) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาลจำนวนระหว่าง 50-155 คน โดยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล แล้วสมาชิกสภาเลือกกันเองขึ้นเป็นประธานสภาโดยให้ประชาชนเมืองมีรายชื่อได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนในเขตประชาคมเมือง ซึ่งเป็นภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีการประกอบวิชาชีพ (Le Taxeprofessionnelle) แทนเทศบาลที่เป็นสมาชิกประชาคมเมือง

(2) ชุมชนทั่วไป (Communaute' d'agglomeration) คือความร่วมมือกันระหว่างชุมชนกับเทศบาลใกล้เคียง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่องค์กรจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงาน มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถจัดเก็บภาษีได้ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(3) ชุมชนของเทศบาล (Communaute' de Commune) จัดตั้งโดยกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 (พ.ศ. 2535) โดยมีวัตถุประสงค์ให้เทศบาลในเขตชนบท (Rural) สามารถร่วมกันเป็นประชาคมได้ โดยมีโครงสร้างการบริหารงานโดยสภา (Conseil de Communaute') และประธานสภา (President) สมาชิกประชาคมมาจากตัวแทนของสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าร่วม โดยต้องมีตัวแทนไม่น้อยกว่าเทศบาลละหนึ่งคน แต่ห้ามมิให้เทศบาลมีตัวแทนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกประชาคมทั้งหมด และให้ประธานสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยประชาคมนั้นมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิก ซึ่งประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจและสังคม และหน้าที่อื่น ๆ เช่น ดูแลรักษาส่งแวดล้อม รับผิดชอบด้านที่พักอาศัย ดูแลรักษาการก่อสร้างทาง ก่อสร้างสนามกีฬา และสถานศึกษา ส่วนรายได้นั้นมาจากการจัดเก็บภาษีการประกอบวิชาชีพของประชาชนในเขตเทศบาล ทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมเทศบาล

3) การร่วมมือ (Syndicate) เป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (Commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไป เพื่อรับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ในเขตเทศบาลที่ร่วมกันจัดตั้ง Syndicate กำหนดขึ้นโดยกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล ค.ศ. 1890 (พ.ศ. 2433) เนื่องจากว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดเล็กจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความร่วมมือขึ้นระหว่างเทศบาลกับเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ

อาจหลายอย่างในเขตพื้นที่ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการกิจการประปา การจัดตั้งสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะแบ่งสหการออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

(1) ความร่วมมือเฉพาะเทศบาลกับเทศบาล (Syndicat de Commune) Syndicat รูปแบบนี้เกิดจากการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาลจัดตั้งขึ้น โดยมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้ง ซึ่งการจัดตั้งนั้นเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาล ตั้งแต่ครั้งหนึ่งขึ้นไปของแต่ละเทศบาลเห็นชอบด้วย แล้วเทศบาลไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ร้องขอ หรืออาจเกิดจากการโหวตในที่ประชุมของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง หรือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรับฟังความคิดเห็นของสภาจังหวัดแล้ว โดยสภาเทศบาลที่ต้องการร่วมจัดตั้งนั้น 2 ใน 3 ของคนที่ต้องการร่วมจัดตั้ง และมีเสียงของประชาชนในแต่ละเทศบาลที่จะร่วมตั้งแต่ครั้งหนึ่งขึ้นไป และจะต้องมีเสียงของประชากรทั้งหมดทุกเทศบาลรวมกันมากกว่า 1 ใน 4 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งจัดตั้งขึ้น Syndicat โดยให้มีหน้าที่จัดทำบริการเดียวหรือจัดทำหลายบริการก็ได้ แต่ในกรณีที่สภาจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถมีคำสั่งให้จัดตั้ง Syndicat ได้ แต่จะถูกจำกัดให้ทำหน้าที่จัดทำบริการทางมหาชนเท่านั้น ส่วนการยุบเลิกนั้น จะทำได้โดยกฎหมายลำดับรอง ที่ออกตามความเห็นของสภาจังหวัดและสภาแห่งรัฐ หรือเสียงส่วนมากของสภาเทศบาลร้องขอ แล้วให้สภาจังหวัดมีความเห็นประกอบ แต่เทศบาลที่เป็นศูนย์กลางหรือเป็นที่ตั้ง Syndicate นั้น จะไม่มีสิทธิในการร้องขอให้ยุบเลิกและไม่มีสิทธิในการออกจากการเป็นสมาชิก Syndicate

Syndicate นั้นมีทั้งที่มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียว (Syndicats Inter Communaux' a Vocation Unique หรือ sivu) และ Syndicate ที่มีอำนาจจัดบริการสาธารณะหลายกิจกรรม (Syndicats Intercommunaux' a Vocation multiple หรือ sivm) โดย Syndicate ที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียว นั้น จะมีอยู่ประมาณ 15,253 แห่ง ส่วนมากจะทำบริการเกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำประปา การจัดการขยะมูลฝอย การก่อสร้างถนน ส่วนสหการที่มีหน้าที่หลายอย่างนั้นจะมีอยู่ประมาณ 2,286 แห่ง

(2) ความร่วมมือแบบผสม (Syndicate Mixte) เป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departments) หรือเขต (District) ซึ่งมีการจัดตั้งมาแล้วจำนวน 524 แห่ง โดยมีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ (Commite) ที่มาจากผู้แทนของเทศบาล ๆ ละ 2 คน โดยเลือกตั้งจากสภาเทศบาล มีวาระเท่ากับวาระของสมาชิกสภาเทศบาลเดิม ให้มีสำนักงาน (Bureau) ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน เลขานุการคณะกรรมการ 1 คน ซึ่งเลือกตั้งจากคณะกรรมการ มีรายได้จากเทศบาลที่ร่วมจัดตั้งจ่ายเงินสมทบ รายได้จากทรัพย์สิน อากร ค่าธรรมเนียม เงินกู้ และ

เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง โดยกำหนดให้สหการต้องมีการประชุมกันอย่างน้อยสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2551, หน้า 88-92)

## 2.2 สหรัฐอเมริกา (United States of America)

สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐรวม แบบหลายรัฐที่เรียกว่าสหพันธรัฐ (Federal State) มีรัฐต่าง ๆ รวม 50 รัฐ เมื่อ ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) มีประชากรประมาณ 281,421,906 คน แบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็น 3 ส่วน (Three-Tiersystem) ส่วนกลางหรือรัฐบาลกลาง (Federal Government) รัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองในระดับล่างสุดในประเทศ และมีจำนวนมากที่สุด โดยจะเรียกชื่อต่าง ๆ แต่จะไม่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกานั้น จะเป็นการผสมผสานกันระหว่างรัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลมลรัฐและการปกครองท้องถิ่น โดยหลักการนั้นการปกครองท้องถิ่น มาจากรัฐบาลรัฐ และกฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้กับการปกครองท้องถิ่น ก็จะขึ้นอยู่กับรัฐเพราะถูกจัดตั้งขึ้น โดยรัฐ เช่น ซิตี (City) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and township) เคาน์ตี (County) เขตพิเศษ (Special District) และเขตโรงเรียน (School District) โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการยกเลิก โดยเริ่มจากการเรียกร้องของประชาชน แล้วมลรัฐก็จะเป็นผู้รับรองสถานภาพ

การปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา เกิดจากความต้องการของชาวอเมริกา ที่ต้องการอธิปไตยเป็นของปวงชน จึงก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเอง จัดประเภทของการปกครองท้องถิ่น ตามภารกิจในความรับผิดชอบซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป โดยจะมีหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General – Purpose) ซึ่งได้แก่ เคาน์ตี มิวนิซิพอล ทาวน์และทาวน์ชิพ และอีกประเภทคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง หรืออาจสองถึงสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purposes) ประกอบด้วย เขตโรงเรียน ก็จะมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศึกษาอย่างเดียว และเขตพิเศษ ก็จะจัดการภารกิจใดภารกิจหนึ่ง เช่น จัดการน้ำ จัดการด้านสาธารณสุข เท่านั้น ซึ่งจะมีการปกครองท้องถิ่นดังต่อไปนี้

### 2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบมีหน้าที่ทั่วไป (General) Local Government Organization)

1) เคาน์ตี (County) เคาน์ตี จะถูกสร้างให้มีขึ้นโดยมลรัฐ เพื่อจัดทำภารกิจตามที่มลรัฐมอบให้จัดทำ โดยจะมีในเกือบทุกรัฐ ยกเว้น รัฐคอนเนคติกัต และโรดไอแลนด์ ซึ่งในรัฐหลุยเซียน่าจะเรียกชื่อว่า “แพริช (Parishes)” และในอลาสก้าจะเรียกว่า “เบอร์โรว์ (Borough)” ซึ่งเคาน์ตีไม่ใช่บรรษัทของเทศบาล (Municipal Corporation) เนื่องจากไม่ได้เกิดขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน

และเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีหลายหน้าที่ โดยเคาน์ตีจะมีพื้นที่ครอบคลุมกว้างมาก และขนาดพื้นที่ของเคาน์ตีก็จะมีขนาดแตกต่างกัน รวมถึงจำนวนประชากรก็จะแตกต่างกันด้วย เช่น เคาน์ตีเลิฟวิงในรัฐเท็กซัส มีประชกรน้อยที่สุดเพียง 67 คน และเคาน์ตีคาลาเวา ในรัฐฮาวาย มีประชากร 147 คน แต่เคาน์ตีในลอสแอนเจลิส ในรัฐแคลิฟอร์เนีย จะมีประชากรมากกว่า 9,519,338 คน และรองลงมาคือเคาน์ตีคุก ในรัฐอิลลินอยส์ มีประชากรกว่า 5,376,741 คน

กฎหมายของรัฐ โดยทั่วไปแบ่งประเภทของเคาน์ตีออกตามขนาดของประชากร ที่มีความแตกต่างกัน เช่น เคาน์ตีในเขตเมือง เขตชนเมือง และเขตชนบท ซึ่งอาจมีหน้าที่แตกต่างกัน โดยแต่เดิมจะมีหน้าที่หลักด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชน การจัดการเลือกตั้ง แต่ในระยะหลังเคาน์ตีรับภาระเพิ่มมากขึ้น เช่น การกำจัดขยะ การสาธารณสุข ห้องสมุด วิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การดูแลสภาวะแวดล้อม เป็นต้น โดยเคาน์ตีจะมีการจัดการองค์กรที่หลากหลายและเรียกชื่อที่ต่างกันไป อาทิ คณะกรรมการเคาน์ตี (County Commissioner) คณะบริหารเคาน์ตี (County Board) หรือ (Board of Supervisor) หรือตุลาการ (Judges) ซึ่งคณะเหล่านี้จะมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 3-50 คน แล้วแต่กรณี และนอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ของเคาน์ตีจำนวนหนึ่ง อาทิ เจ้าหน้าที่ปกครอง หนายความ ผู้ตรวจสอบบัญชี ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่การเงิน ก็จะมาจากการเลือกตั้ง แต่แยกต่างหากจากสมาชิกสภาเคาน์ตี โดยมีโครงสร้างการบริหารภายในหลายรูปแบบดังนี้

โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม (Traditional County Commission Structure) โดยเคาน์ตีในสหรัฐอเมริกาครั้งจะใช้โครงสร้างรูปแบบนี้ ซึ่งจะมีคณะกรรมการ 3-5 คน มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และยังมีเจ้าหน้าที่อีกหลายตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง โดยให้คนใดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของเคาน์ตีโดยตรง ส่วนคณะกรรมการเคาน์ตีจะร่วมดูแลภารกิจหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น คณะกรรมการเคาน์ตีจะดูแลงานเรือนจำ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีการกระจายงานมากทำให้ขาดประสิทธิภาพ รวมถึงความรับผิดชอบ เพราะผู้รับผิดชอบงานอาจไม่ใช่ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญ โครงสร้างรูปแบบนี้ประกอบด้วย คณะกรรมการเคาน์ตี ที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ส่วนเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่การคลัง เจ้าหน้าที่ภาษี หนายความ เจ้าหน้าที่ชันสูตรศพ ผู้ตรวจบัญชี

โครงสร้างภายในแบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administration Structure) เกิดจากภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ซับซ้อนขึ้น คณะกรรมการเคาน์ตีไม่สามารถบริหารจัดการได้ จึงต้องมีมืออาชีพหรือเชี่ยวชาญงานมาบริหารงาน จึงต้องเปลี่ยนรูปแบบการบริหารมาเป็น โครงสร้างการบริหารแบบผู้บริหารเคาน์ตี (County Administrator) หรือผู้จัดการเคาน์ตี (County Manager)

เป็นรูปแบบการบริหารงานที่ตั้งอยู่บน โครงสร้างแบบสภา – ผู้จัดการ (Council – Manager) โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และผู้บริหารหรือผู้จัดการจะเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอให้คณะกรรมการเคาน์ตีพิจารณา และควบคุมการบริหารงานทั้งหมด ซึ่งรูปแบบนี้ได้รับความนิยมในอเมริกา แต่ประชาชนไม่สามารถควบคุมการบริหารงานได้โดยตรง เพราะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง ของคณะกรรมการเคาน์ตี แต่การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะเป็นผู้ชำนาญงาน โครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย คณะกรรมการเคาน์ตีซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน แล้วจะมีการแต่งตั้งหรือว่าจ้างผู้บริหารหรือผู้จัดการ และจะมีการเลือกเจ้าหน้าที่ปกครอง เจ้าหน้าที่ภาษี หนายความ และจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขหรือ โรงพยาบาล งานสวัสดิการสังคม การบังคับใช้กฎหมาย การขนส่งและการคลัง

โครงสร้างภายในแบบชุดผู้บริหารเคาน์ตีมาจากการเลือกตั้ง เพราะบางเคาน์ตีผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนจะเลือกทั้งคณะกรรมการเคาน์ตีและผู้บริหารเคาน์ตี แยกจากกัน ผู้บริหารจะรับผิดชอบงานสำนักงาน และเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ โดยคณะกรรมการเคาน์ตีเป็นผู้เห็นชอบ ซึ่งจะแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน เช่น โครงสร้างรัฐบาลมลรัฐ หรือสหพันธรัฐ โดยจะใช้กับเคาน์ตีที่มีสภาพความเป็นเมือง โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย คณะกรรมการเคาน์ตี คณะบริหาร ผู้ตรวจสอบบัญชี หนายความ มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน แล้วชุดผู้บริหารจะแต่งตั้งหรือว่าจ้างผู้บริหาร แล้วผู้บริหารจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดิน เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลและการสาธารณสุข สวัสดิการสังคม การบังคับใช้กฎหมาย การคลังและการขนส่ง

2) มิวนิซิพอล (Municipality) คือซีตี ซึ่งแตกต่างจากเคาน์ตีในแง่ของที่มาและอำนาจหน้าที่ เป็นหน่วยการปกครองในระดับต้น ในสังคมส่วนใหญ่ มีสถานะทางกฎหมายและดำเนินงานภายใต้กฎบัตรที่ออกโดยมลรัฐ ซึ่งส่วนมากจะเกิดขึ้นจากการเรียกร้องของประชาชน โดยการทำประชามติ โดยสามารถเลือกมิวนิซิพอลแบบบรรษัท (Municipality Corporation) ออกเสียงเลือกชื่อ และรูปแบบโครงสร้างได้ โดยถ้าหากกระบวนการจัดทำประชามติสำเร็จ มลรัฐก็จะออกกฎหมายมารองรับการจัดตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ และจัดทำบริการสาธารณะที่ประชาชนเรียกร้อง ซึ่งมลรัฐจะต้องออกกฎบัตรที่สอดคล้องกับลักษณะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ส่วนในแง่ความคล้ายกับเคาน์ตีนั้น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อรองรับหน้าที่หลายอย่าง (General Purpose)

ส่วนในแง่ความแตกต่าง ซีตีมีอำนาจการตัดสินใจมากกว่า เพราะเป็นนิติบุคคลที่ถูกสร้างขึ้น โดยสามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ยื่นฟ้องหรือถูกฟ้อง กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน



ทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้ โดยโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของซีดี ถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ของมลรัฐ ซึ่งจะมีหลายประเภท เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล์ (Home Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter) โดยมลรัฐจะตราขึ้นมาใช้เฉพาะในแต่ละซีดี เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครของไทย โดยกฎบัตรจะกำหนดว่าซีดีจะสามารถทำอะไรได้บ้าง หรือห้ามทำอะไรบ้าง โดยจะบัญญัติสาระไว้อย่างแคบ ๆ แต่กฎบัตรโฮมรูล์จะตราขึ้นโดยให้ซีดีมีอิสระมากขึ้นจากเดิม และกว้างขวางขึ้น แต่อยู่ในขอบเขตของท้องถิ่น ที่ไม่ใช่งานของมลรัฐ แม้จะยังมีการแบ่งงานได้ไม่ชัดเจนหรือที่เรียกว่าคลุมเครืออยู่

ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ก็จะนำเรื่องสู่ศาล เพื่อวินิจฉัยว่าเป็นหน้าที่ของใคร ซึ่งกฎบัตรโฮมรูล์มีลักษณะสำคัญ 4 ประเด็นคือ ลดการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐลง จึงทำให้ซีดีมีอิสระมากขึ้น เป็นการมอบอำนาจจากมลรัฐให้แก่ประชาชน ที่จะกำหนดรูปแบบการปกครองตนเอง เพื่อบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภารกิจหน้าที่ของมลรัฐ โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดปัญหาแก่มลรัฐ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่น เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในมลรัฐเข้ามารับผิดชอบต่อประโยชน์ของท้องถิ่นมากขึ้น ส่วนรูปแบบโครงสร้างของซีดีนั้น มีหลายรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรี – สภา (Mayor – Council) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) รูปแบบ สภา – ผู้จัดการ (Council – Manager) และรูปแบบที่ประชุมเมือง (Representative Town Meeting) ซึ่งเกินกว่าครึ่งของซีดีในสหรัฐอเมริกาจะใช้โครงสร้างแบบ นายกเทศมนตรี – สภา รองลงมาคือรูปแบบ สภา – ผู้จัดการ

โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรี – สภา (Mayor – Council) ส่วนใหญ่จะเป็นซีดีขนาดใหญ่ และเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด ออกแบบมาเพื่อแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน ซึ่งยังแยกย่อยออกเป็นแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและ (Strong Mayor) และแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (Weak Mayor) ความแตกต่างถ้านายกเข้มแข็ง นายกเทศมนตรีจะเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีอำนาจจัดงบประมาณ มีโอกาสเสนอกฎหมาย ยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยสภา ส่วนนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ อำนาจดังกล่าวจะอยู่ที่สภา นายกจะมีหน้าที่ทางพิธีการเท่านั้น โดยจะใช้อำนาจร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก เช่น ทนายความที่ปรึกษาทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่การเงิน ผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น ซึ่งต่อมาซีดีขนาดใหญ่ก็ได้เพิ่มอำนาจให้นายกเทศมนตรี โดยเฉพาะอำนาจในการทำงานงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมบุคลากร โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย นายกเทศมนตรี สภา และเจ้าหน้าที่การคลังอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แล้ว นายกเทศมนตรีก็จะแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานตำรวจ การพยาบาลและ

สาธารณสุข งานก่อสร้าง สวนสาธารณะ การป้องกันอัคคีภัย ส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งงานทางธุรกิจต่าง ๆ

โครงสร้างภายในแบบคณะกรรมการ (Commission) เป็นรูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการจะมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร โดยมีคณะกรรมการประมาณ 5 คน กรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน แต่ไม่มีอำนาจเหนือกรรมการคนอื่น ๆ โดยแต่ละคนจะมีหน้าที่โดยตรงต่องานของชาติ โดยอาจแบ่งงานกัน เช่น ด้านการคลัง ด้านความปลอดภัย เป็นต้น โดยถ้าคณะกรรมการทุกคนเห็นพ้องกันก็จะไม่เกิดปัญหาใด ๆ แต่ถ้าคณะกรรมการมีความเห็นแตกต่างกัน การประสานงานก็จะยุ่งยาก โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย คณะกรรมการชาติมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แล้วคณะกรรมการจะแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เช่น ดำรงงานสวนสาธารณะ งานก่อสร้าง งานสาธารณสุข

โครงสร้างภายในแบบสภา – ผู้จัดการ (Council – Manager) การบริหารรูปแบบนี้จะเป็นการแยกผู้จัดทำนโยบายและผู้บริหารจัดการออกจากกัน โดยสภาจะเป็นผู้จัดทำนโยบาย ส่วนการบริหารจัดการจะเป็นหน้าที่ของผู้บริหารมืออาชีพ ที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาชาติ ผู้จัดการจะเป็นผู้ควบคุม การจ้าง การไล่ออกพนักงานตามระบบคุณธรรม แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาชาติ โดยสภาชาติจะเลิกจ้างผู้จัดการก็ได้ โดยเป็นหลักการบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแต่ใช้ต้นทุนที่ต่ำสุด เพราะเป็นหลักการทางธุรกิจ

โครงสร้างภายในแบบที่ประชุมเมือง และรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทน (Town Meeting and Representative Town Meeting) ซึ่งรูปแบบนี้จะพบได้ในคอนเนคติกัตปี แมสซาชูเซต นิวแฮมเชียร์ และเวอร์มอนท์ ซึ่งการประชุมเมืองจะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าประชุม โดยจะมีการประชุมปีละ 1-2 ครั้ง โดยจะมีกิจกรรมที่สำคัญคือ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยจะทำการเลือกคณะกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อดูแลระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม ประชาชนจะเลือกเจ้าหน้าที่ปกครอง การคลัง ที่ปรึกษากฎหมาย ตำรวจ คณะกรรมการโรงเรียน และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งแม้ว่ารูปแบบนี้จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงตามปรัชญาทางการเมือง หรือเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงและบริสุทธิ์ แต่ก็จะมีปัญหาเพราะประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมประชุมน้อยมากไม่ถึงร้อยละ 10 ส่วนเมืองใหญ่ประชาชนจะมาร่วมเพียงร้อยละ 1-2 เท่านั้น จึงทำให้การประชุมทางการเมืองถูกรอบงำโดยกลุ่มทางการเมืองเล็ก ๆ ที่เข้าประชุมเสมอเมื่อที่ประชุมเมืองมีผู้มาร่วมน้อย จึงมีการเลือกตัวแทนประชาชน เข้ามาประชุมและใช้สิทธิในการออกเสียงและเรื่องต่าง ๆ

### 3) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)

(1) ทาวน์ (Town) ในแถบมลรัฐนิวอิงแลนด์ จะมีการปกครองแบบเก่าแก่ คือ แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นการปกครองที่เข้มแข็ง เพราะเป็นการใช้อำนาจทางตรง และจะมีการมาประชุมกันทุกปี เพื่อวางกฎระเบียบของชุมชนและเรื่องต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี โดยประชาชนจะเลือกคณะทำงาน 3-7 คน เพื่อดูแลกิจการของทาวน์ ในระหว่างที่ยังไม่ประชุม แต่ปัจจุบันประชากรมีจำนวนมากขึ้น ทำให้ปัญหาต่าง ๆ มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่นเดียวกับวิธิตาวน์หลายแห่ง จึงเปลี่ยนรูปแบบจากประชาธิปไตยทางตรง มาเป็นประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีหลายหน้าที่ จึงทำให้ทาวน์บางแห่งปรับโครงสร้างให้มีผู้จัดการมืออาชีพ มาบริหารจัดการ โดยประชาชนจะเลือกคณะผู้คัดเลือก มีหน้าที่ในการหาและแต่งตั้งผู้จัดการ แต่บางตำแหน่งก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง การเงิน

(2) ทาวน์ชิพ (Township) เป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตี เพราะในหนึ่งเคาน์ตีจะมีทาวน์ชิพ 10-20 แห่ง แต่จะไม่มีอยู่ในทุกมลรัฐ จะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา โดยจะมีหน้าที่หลายอย่างแทนเคาน์ตี ในระดับล่าง เช่น การเลือกตั้ง การบำรุงรักษาถนน การเก็บภาษี การดับเพลิง การบังคับใช้กฎหมาย และการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ทาวน์ชิพไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจ และความอิสระในการทำหน้าที่ ซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทมีผู้น้อย โดยปัจจุบันประชากรชาวสหรัฐอเมริกาประมาณ 40 ล้านคน หรือ 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด จะอาศัยอยู่ในเขตทาวน์ชิพ โดยทาวน์ชิพจะมีโครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยจะมีเจ้าหน้าที่บางส่วนมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก

#### 2.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเฉพาะ

1) เขตพิเศษ (Special District) คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเดียว หรือสองถึงสามหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกันเท่านั้น ที่หน่วยงานอื่นไม่ทำ หรือทำไม่ได้ เช่น การป้องกันอัคคีภัย ซึ่งซิติโกสต์เคียงไม่ดูแล เพราะเคาน์ตีอาจไม่มีศักยภาพที่จะจัดทำได้ หรือบางกรณีกฎหมายก็ไม่อนุญาตให้จัดทำ ดังนั้นประชาชนในพื้นที่จึงหาทางแก้ปัญหา โดยริเริ่มสร้างเขตพิเศษขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาใดปัญหาหนึ่ง เช่น อัคคีภัย โดยประชาชนขอให้มลรัฐจัดทำประชามติ เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มลรัฐก็จะจัดตั้งเขตพิเศษขึ้นมา แล้วจะมีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งผู้บริหาร จ้างบุคลากร เพื่อเตรียมการป้องกันและระงับอัคคีภัย โดยประชาชนจะต้องเสียภาษีให้กับบริการดังกล่าว โดยเขตพิเศษจะมีหน้าที่อย่างเดียว เช่น เขตพิเศษควบคุมยุง จะมีหน้าที่ควบคุมหรือลดจำนวนยุง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเขตพิเศษทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาจะเป็นเขตพิเศษป้องกันอัคคีภัย เขตพิเศษจัดหาน้ำ เขตพิเศษควบคุม

อาคารและการพัฒนาชุมชน เขตพิเศษกำจัดสิ่งปฏิภูม เขตพิเศษจัดการณาปนกิจศพและอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเขตพิเศษที่มีการบริหารแบบคณะกรรมการ โดยจะมีที่มาที่แตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่จะมาจากกาเลือกตั้งของประชาชน และมาจากกาแต่งตั้งของเคาน์ตี ซิตี หรือมลรัฐ ตามรูปแบบโครงสร้าง โดยเมื่อปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) จะมีเขตพิเศษจำนวน 35,356 แห่ง

2) เขตโรงเรียน (School District) เป็นเขตพิเศษที่มีหน้าที่เดียว แต่เดิมก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาเคยมีเขตโรงเรียนมากกว่า 1 แสนเขต โดยเกือบจะ 1 เขต 1 โรงเรียน แต่เนื่องจากเขตที่มีขนาดเล็ก ทำให้มีค่าใช้จ่ายในภาพรวมสูง จึงมีการลดเขตโรงเรียนลง ส่วนการบริหารจะใช้รูปแบบคณะกรรมการประมาณ 5-7 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยคณะกรรมการจะมีหน้าที่จัดทำนโยบายที่สำคัญคือเรื่องการเงิน โดยสหรัฐอเมริกาจะมีระบบโรงเรียนอยู่มากกว่า 15,178 ระบบ แต่จะมีเพียง 13,726 ระบบ ที่เป็นอิสระ และที่เหลือประมาณ 1,452 ระบบ ที่ไม่นับว่าเป็นเขตโรงเรียน ที่จะถือเป็นหน่วยการปกครองได้ เพราะเป็นเพียงแผนกหนึ่งของมลรัฐ เคาน์ตี ซิตี ทาวน์หรือทาวนชิพ ไม่มีอิสระและต้องพึ่งพิงหน่วยงานอื่น

จากความหลากหลายในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันในมลรัฐต่าง ๆ จึงทำให้การศึกษาในสหรัฐอเมริกาแตกต่างหลากหลาย เช่น ในดิสตรีคส์ออฟโคลัมเบีย อลาสกา ฮาวาย แมรีแลนด์ และนอร์ท แครไลน่า จะไม่มีเขตโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนจะอยู่ในการจัดการของเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือมลรัฐ แต่ในรัฐแคลิฟอร์เนียและเท็กซัส มีเขตโรงเรียนกว่า 1,000 เขต คิดเป็นร้อยละ 16 ของ เขตโรงเรียนทั้งหมดที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เขตโรงเรียน ส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่กำหนดนโยบาย เช่น ค่าเล่าเรียน หลักสูตร ตำรา จำนวนครู ค่าจ้างครู โดยจะมีหัวหน้าหน่วยงานเป็นมืออาชีพ รับนโยบายจากคณะกรรมการนำไปปฏิบัติ ส่วนจำนวนเจ้าหน้าที่จะขึ้นอยู่กับขนาดของเขตโรงเรียน

### 2.3 ประเทศญี่ปุ่น (Japan)

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจสูงมาก เพราะบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ จะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ด้วยความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จึงนำไปสู่ปัญหาความต้องการบริการสาธารณะ ที่จะต้องอาศัยศักยภาพขององค์กรที่จะดำเนินการมากขึ้น เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการ เพื่อความประหยัดทรัพยากรที่จะดำเนินการ ที่เป็นเหตุผลที่จะแก้ปัญหาข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องและรองรับบริการสาธารณะที่มีขึ้นหลากหลาย (คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ, 2562, หน้า 24-25)

กลุ่ม หรือองค์กรที่ร่วมจัดทำบริการสาธารณะนี้ จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล มากกว่าจังหวัด โดยมีกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ในการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันรวมกลุ่มกันในรูปแบบสหภาพ (Associations Unions) ซึ่งดำเนินการ โดยผ่านการทำข้อตกลงร่วมกัน แล้วจะจัดทำข้อบังคับขึ้น โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล หรือ รัฐมนตรีที่ควบคุมดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการร่วมกันระหว่างที่มีจังหวัดเข้าร่วม ดำเนินการด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน มากกว่าการจัดทำ บริการหลายด้าน โดยมีรูปแบบความร่วมมือ 2 รูปแบบ ดังนี้

#### 1) ความร่วมมือที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้เทศบาลขนาดเล็กสามารถดำเนินการร่วมกันได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ โดยเกิดขึ้นตามกฎหมายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นปี ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2535) ซึ่งสามารถร่วมกันได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะของ การทำข้อตกลงร่วมกัน ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่เทศบาลแห่งใดแห่งหนึ่งไม่มีศักยภาพ ในการจัดทำได้ และลักษณะที่สองเป็นการทำข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน ซึ่งเกิดจากกรณีที่เทศบาลขนาดเล็กไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ และหากจะจัดตั้งสำนักงานและจ้าง บุคลากรเอง ก็เกิดความไม่คุ้มค่า จึงตั้งเพียงสำนักงานธุรการร่วมกัน เพื่อดำเนินการจัดทำบริการ สาธารณะในเขตของตนเอง

ในระยะต่อมา ความร่วมมือในรูปแบบนี้มีจำนวนลดลงด้วยเหตุผล 3 ประการ ซึ่งประการแรกคือ รัฐบาลมีนโยบายยุบรวมเทศบาลขนาดเล็ก โดยใช้ทั้งมาตรการบังคับและจูงใจ ประการที่สอง ด้วยโครงสร้างความร่วมมือที่ไม่ยืดหยุ่น และไม่คล่องตัว เหมือนกับนิติบุคคล การตัดสินใจต้องมาจากมติของเทศบาลสมาชิก และประการที่สาม ความร่วมมือนี้จะเกิดขึ้นได้ด้วย ต้องอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีจึงจะเกิดขึ้นได้

#### 2) ความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ความร่วมมือในรูปแบบนี้เกิดขึ้นจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ สหการเทศบาล (Municipal Cooperatives) และบริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) โดยมีรายละเอียดดังนี้ (คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ, 2562, หน้า 26-28)

### (1) Municipal Cooperatives (ความร่วมมือของเทศบาล)

สหการเทศบาล เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลขนาดเล็กตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ดีกว่าที่เทศบาลจัดทำเองโดยลำพัง โดยเทศบาลอาจตกลงร่วมกันก่อตั้งองค์การความร่วมมือ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่เทศบาลขนาดเล็กไม่มีศักยภาพที่จะจัดทำได้ โดยมีโครงสร้างขึ้นอยู่กับข้อบังคับในการจัดตั้ง แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีโครงสร้างการบริหารงานสองส่วน ดังนี้

(1.1) ฝ่ายบริหารของ Municipal Cooperatives ประกอบด้วย ประธานจำนวน 1 คน และรองประธานขึ้นอยู่กับข้อบังคับการจัดตั้ง และมีเหรียญกษาปณ์ 1 คน โดยคุณสมบัติของประธานและรองประธานนั้น จะต้องมาจากผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่เป็นสมาชิก แต่รองประธานและเหรียญกษาปณ์ จะมาจากการแต่งตั้งของประธาน และมีวาระตามการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีปัจจุบันของประธาน โดยมาจากการเลือกตั้งของนายกเทศมนตรีจากเทศบาลที่เป็นสมาชิก

(1.2) ฝ่ายสภาของ Municipal Cooperatives ที่มาของสมาชิกสหการนั้น ขึ้นอยู่กับข้อบังคับการจัดตั้ง โดยอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในการสหการที่จัดตั้ง หรือโดยทางอ้อมก็ได้ โดยอาจเลือกตั้งกันเองระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลที่ร่วมจัดตั้ง

(1.3) รายได้ของ Municipal Cooperatives สหการมีรายได้จากการสมทบของเทศบาลที่ร่วมจัดตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อบังคับในการจัดตั้ง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการ ได้รับเงินอุดหนุนจากจังหวัด หรือรัฐบาลส่วนกลาง และมาจากการกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยแยกออกเป็น 4 รูปแบบ

#### (1.4) ประเภทของ Municipal Cooperatives

องค์การความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นจะมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับขนาดและพื้นที่ของเทศบาลที่จัดตั้ง โดยแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ซึ่งรูปแบบแรกคือ องค์การความร่วมมือแบบพิเศษ (Partial Cooperative) เป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรืออาจมีจังหวัดร่วมด้วย เพื่อมอบให้จัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น บริการด้านการคมนาคม ด้านการศึกษาภาคบังคับ โรงพยาบาล การกำจัดขยะ รูปแบบที่สอง คือ องค์การความร่วมมือแบบเขตกว้าง (Wide-Area Union) ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือในเขตพื้นที่กว้าง โดยอาจร่วมกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล เทศบาลกับเขตพิเศษ (Special Wards) หรือกับจังหวัดก็ได้ โดยมีมุ่งหมายให้มีการจัดทำบริการสาธารณะได้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในพื้นที่ขนาดใหญ่ เพื่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง

ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด และหากจังหวัดเข้าร่วมด้วยก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีด้วย รูปแบบที่สามคือ องค์การความร่วมมือแบบบูรณาการรวม (Administrative Cooperation) เป็นสหการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นสหภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากความร่วมมือของเทศบาลขนาดเล็ก เพื่อใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกันเท่านั้น รูปแบบที่สี่ คือ องค์การความร่วมมือแบบบูรณาการราชการ (Full Cooperative) ความร่วมมือรูปแบบนี้คล้ายคลึงความร่วมมือแบบบูรณาการรวม คือไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ที่แตกต่างคือจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

#### (2) บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)

ความร่วมมือรูปแบบนี้ การจัดตั้งเป็นไปตามกฎบัตร ซึ่งเป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลในรูปแบบการปกครองโดยทั่วไปตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อเตรียมการ จัดสร้าง และบริหารจัดการสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการพัฒนาตามแผนพัฒนาส่วนภูมิภาคที่ถูกกำหนดไว้ เช่น ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบประปา สวนสาธารณะ การเคหะ ตลอดจนการก่อสร้างสนามบิน ซึ่งจะเป็นความร่วมมือในโครงการ โดยมีกำหนดระยะเวลา เมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้วจะโอนอำนาจในการจัดทำบริการให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง แล้วก็ยุบเลิกความร่วมมือดังกล่าวไป

ประเทศญี่ปุ่นจะมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับจังหวัด หรือเทศบาลกับเขตพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับ หรือกฎบัตรในการจัดตั้ง โดยมีในสองรูปแบบคือรูปแบบที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และรูปแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นไปตามความต้องการของเทศบาล จังหวัด หรือเขตพิเศษ ต้องการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะมีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกันไปตามบริบทขององค์กรที่ร่วมจัดตั้งขึ้น เพื่อศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าที่ท้องถิ่นเดียวจะดำเนินการโดยลำพัง

### 3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (Thai Local Organization)

#### 3.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (Thai Local Organization)

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (โกวิทช์ พวงงาม, 2550, หน้า 12) มีการจัดตั้งมาประมาณ 100 ปีเศษ ซึ่งแต่เดิมนั้นประเทศไทยมีการปกครองในลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะเป็นยุคที่มีการล่าอาณานิคม จึงจำเป็นต้องรักษาดินแดนของประเทศ พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครอง ต้องใช้กลวิธีในการนำพาประเทศให้อยู่รอดจากภัยคุกคามทุกด้าน โดยในสมัยอยุธยาปี พ.ศ. 1893-2310 จะมีการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็นหัวเมือง หรือเมืองนครที่เป็นเมืองขึ้น ส่วนพระมหากษัตริย์จะประทับอยู่เมืองหลวง โดยทรงมอบอำนาจให้เจ้าเมือง ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิด

หรืออาจเป็นเชื้อราชวงศ์ที่จะดูแลแทน แต่ในยุคดังกล่าวประชาชนยังไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง จนกระทั่งในยุคต่อมาสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราจรรยาภาพ ทรงพัฒนาการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบบริหารราชการ ระบบการบังคับบัญชาตามลำดับ ตั้งแต่กระทรวง มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยอำนาจสูงสุดในการควบคุมดูแลรวมถึงการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองยังรวมอยู่ที่ส่วนกลาง จึงถือว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เริ่มต้นมาจากรัฐบาลกลาง มิใช่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น (ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง, 2559, หน้า 45- 48)

การปกครองท้องถิ่นไทยในยุคใหม่นั้น เกิดขึ้นจากการนำแนวคิดของต่างประเทศ มาปรับใช้ในประเทศไทย โดยเริ่มต้นหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545, หน้า 209-221) และ สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2543, หน้า 85-91) โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมาใช้เป็นครั้งแรก โดยตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ และมีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้น 3 ประเภท ประกอบด้วย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยในระยะเริ่มแรกมีการจัดตั้งเทศบาลได้ประมาณ 118 แห่ง โดยมีประชากรในเขตปกครองร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ (พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476)

ต่อมาจึงมีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงบประมาณ และที่ตั้งของจังหวัด ตลอดจนการแบ่งสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ให้แก่เทศบาลในจังหวัด ต่อมาจึงมีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2481 จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากว่า ในสมัยนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เห็นว่าประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาล และนอกเขตสุขาภิบาล ก็ควรจะมีการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นไปอย่างล่าช้า จึงหันมาพิจารณาปรับปรุงสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้ง จึงตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย ข้าราชการ และกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ในท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร



จนกระทั่งปี พ.ศ. 2498 จึงจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 (ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง, 2559, หน้า 45-46)

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2499 จึงมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล โดยมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีการจัดระเบียบบริหารระดับตำบลเป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 รูปแบบที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รูปแบบที่สาม สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้น ก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบล ที่มีความเจริญและมีรายได้ระดับหนึ่ง ได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป โดยประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป โดยมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

ต่อมาหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 กระแสการปฏิรูปการเมืองได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลาย ๆ ด้าน และด้านหนึ่งคือการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือ การยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลับมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2518 มีการออกพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร เดิมกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นจังหวัด ให้เปลี่ยนฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้งนครหลวงให้มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น จึงมีการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่อมาจึงมีการออกพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ ย้อนไปเมื่อปี พ.ศ. 2521 ซึ่งมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาขึ้น จึงเปลี่ยนการปกครองจากสุขาภิบาลนาเกลือ มาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แบบมีผู้จัดการเมือง (City Manager) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบที่ห้า มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร โดยมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบการปกครองเทศบาล รูปแบบสภาและผู้จัดการ (Council and Manager Form)

จากวิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า มีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นหลายรูปแบบ ซึ่งถือเป็นความพยายามในการจัดระเบียบบริหารราชการไทย ที่จะนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 69 ถึงมาตรา 71 เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะเห็นว่า แม้รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ จะไม่สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้ การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ จึงมีการจัดระเบียบบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

#### 1) เทศบาล (Municipality)

เทศบาล ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นก่อนในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 (พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 หน้า 82 วันที่ 24 เมษายน 2477) และมีการเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เล่ม 56 หน้า 155 วันที่ 1 เมษายน 2482) จนถึงปัจจุบัน (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มีฐานะเป็นทบวงการเมือง การจัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ตามหลักเกณฑ์จำนวนประชากร ความหนาแน่น โดยเฉลี่ยต่อพื้นที่ และรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตำบล ตามจำนวนประชากรไม่เกิน 7,000 คน เทศบาลเมือง ตามจำนวนประชากรไม่เกิน 10,000 คน และเทศบาลนคร ตามจำนวนประชากรไม่เกิน 50,000 คน โดยให้สามารถเปลี่ยนชื่อและเปลี่ยนแปลงเขตได้ตามกฎหมายกำหนด โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน และนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี ให้เทศบาลมีหน้าที่โดยแยกเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญซึ่งบังคับให้จัดทำ และหน้าที่ที่มีความสำคัญรองลงมา ซึ่งเทศบาลอาจจัดทำหรือไม่จัดทำก็ได้ โดยแล้วแต่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หรือตามความพร้อมของเทศบาลเอง

กฎหมาย กำหนดหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตาม ความพร้อมของเทศบาลแต่ละประเภท โดยแยกเป็น 10 ประเภท ตามที่บัญญัติในมาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) การสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การกำจัดขยะมูลฝอย ถึงปฏิกูล การให้มีและบำรุงสุขอนามัย ทางระบายน้ำ สถานที่รักษาคนเจ็บไข้ สุสานและฌาปนสถาน การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และการจัดให้มีและบำรุงกิจการอย่างอื่น ที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (3) การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ การให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
- (4) การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ จัดให้มีไฟฟ้า ประปา น้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงรับจำนำ และสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดับเพลิง และการป้องกันและระงับ สาธารณภัย
- (5) การศึกษา ได้แก่ การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การศึกษา ภาคบังคับ
- (6) การสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ การให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (7) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (8) การสันตนาการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่สำหรับการศึกษา
- (9) เทศพาณิชย์
- (10) หน้าที่อื่นๆ ที่กระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้มีเป็นหน้าที่ ของเทศบาล เช่น งานทะเบียนและบัตรประชาชน และงานการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ด้านต่าง ๆ

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ดังนี้

การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำการจัด ให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถการสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณูปการ การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาสการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

เทศบาล มีรายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ส่วนภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้เทศบาล ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และภาษีกิจการตามที่กฎหมายกำหนด และภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วมอบให้เทศบาลทั้งจำนวน ประกอบด้วย ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน นอกจากนี้ยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ รายได้จากพันธบัตรเงินกู้ หรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร และนิติบุคคลต่าง ๆ รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด รายได้จากเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะนั้น กฎหมายจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดวิธีการด้วยการจัดทำเองภายในเขตเทศบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และสามารถจัดทำนอกเขตเทศบาลได้ในกรณีที่มีภารกิจที่จำเป็นต้องจัดทำและเกี่ยวเนื่องกับกิจการตามอำนาจหน้าที่ภายในเขต โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลที่เกี่ยวข้อง และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด กรณีบริษัทมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบขึ้นไป และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเทศบาลยังสามารถว่าจ้างเอกชนให้จัดทำบริการสาธารณะแทนก็ได้ และมาตรา 57 ทวิ บัญญัติ

ว่า เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเมื่อ (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อยู่ในเขตของตน (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ (3) ได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นความร่วมมืออีกรูปแบบของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด

เทศบาลเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน รวมทั้งมีสิทธิ์ที่จะจำหน่ายโอนทรัพย์สินทุกชนิดที่เป็นของตนเองได้ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จัดเก็บรายได้เป็นของตนเอง มีโครงสร้างองค์กร โดยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของนายกเทศมนตรี การบริหารจัดการด้านบุคคล งบประมาณ หนี้ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรสหการก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน รวมทั้งมีสิทธิ์ที่จะจำหน่ายโอนทรัพย์สินทุกชนิดที่เป็นของตนเองได้ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จัดเก็บรายได้เป็นของตนเอง มีโครงสร้างองค์กร โดยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของนายกเทศมนตรี การบริหารจัดการด้านบุคคล งบประมาณ หนี้ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน จึงนำโครงสร้างของเทศบาลมาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

## 2) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administrative Organization)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและสุขภาพ กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากการบริหารราชการส่วนกลาง ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีโครงสร้างประกอบด้วย สภาจังหวัด คณะกรรมการสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ต่อมาพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ แบ่งออกเป็น 11 ประเภท ประกอบด้วย การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน การคมนาคมขนส่ง โดยจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ทำเทียบเรือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2559, หน้า 164-165)

การสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงไฟฟ้า ประปา น้ำสะอาด ตลาด การชลประทานราษฎร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษา การอาชีวศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสังคมสงเคราะห์และการประกันสังคม การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การสันตนาการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่ประชุมราษฎร จัดสรรเงินตามกฎหมายที่ต้องแบ่งให้เทศบาลและ สุขาภิบาล จัดการดูแล คุ่มครอง และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด และกิจการอื่นที่ จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของท้องถิ่นต่อมามีการแก้ไข เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ทำการพาณิชย์ และกำหนดให้แบ่งสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว้างขวางขึ้น และกำหนดให้องค์กร บริหารส่วนจังหวัด อาจจัดทำกิจการนอกเขตได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยต้องปรากฏว่ากิจการดังกล่าวจำเป็นต้องทำ และเป็นหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตาม หน้าที่ภายในเขตของตน โดยต้องได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และจะต้องได้รับ อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 75) จึงสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเองได้ และเป็นเจ้าของทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิ ในการจำหน่ายโอนทรัพย์สินของตนเองได้ โดยจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ สำหรับจัดการ เกี่ยวกับงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน โดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย สำหรับรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีรายได้จาก ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ และ รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด รายได้จากสาธารณสุขและการพาณิชย์ รายได้จากพันธบัตรหรือ เงินกู้ตามกฎหมาย และเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากที่มีผู้อุทิศให้ และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนรายจ่ายนั้นประกอบด้วยรายจ่าย ประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และ ทรัพย์สินอื่น ๆ รวมทั้งเงินอุดหนุนองค์กรอื่น และรายจ่ายตามข้อผูกพันตามกฎหมายหรือระเบียบ กระทรวงมหาดไทยกำหนด (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 83)

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดวิธีการด้วยการจัดทำกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเป็น อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จัดทำ และอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนก็ได้

### 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (District Administration Organization)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็น นิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

โดยมีโครงสร้างประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีขอบข่ายงานที่กว้างขวางอีกทั้ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขต (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขต (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้ ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การ

บริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว การผังเมือง (สถาบันพระปกเกล้า, 2547 และ โกวิทย์ พวงงาม, 2559)

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณสุข การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ฼าปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้มีรายได้จาก ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวล รัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหาร ส่วนตำบล ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ภาษีมูลค่าเพิ่ม



ส่วนรายจ่ายนั้นกฎหมายกำหนดประเภทรายจ่ายประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อีกทั้งยังต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าตอบแทนนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเองตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด หรือทำการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับสภาตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

### 3.1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

#### 1) กรุงเทพมหานคร (Bangkok)

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 เขต มีสำนักงานใหญ่เรียกว่า ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528)

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมาจาก 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ประกอบด้วย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

การควบคุมอาคาร การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขปโภค การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ การจัดการศึกษา การสาธารณสุขการ การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี หากได้ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 16 และ มาตรา 17 รวมกัน ซึ่งได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่น ๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และผู้ด้อยโอกาส การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุม

อาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด ซึ่ง ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม การจัดตั้งและดูแล ระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ต่าง ๆ การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจาก สหการ การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มี พิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร การป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้ เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีรายได้จาก รายได้จากทรัพย์สินของ กรุงเทพมหานคร รายได้จากสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร รายได้จากการพาณิชย์ของ กรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ ภาชีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่ จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมี กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

โดยเฉพาะค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ ค่าบริการเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมี กฎหมายกำหนด รายได้จากการเก็บภาษี ทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนดรายได้อื่น ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว เงินตอบแทนค่าใช้จ่าย ค่าสาธารณูปโภค ค่าพัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือระเบียบของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน

วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น กรุงเทพมหานครจัดทำเองในเขต กรุงเทพมหานคร และอาจจัดทำกรนอกเขตกรุงเทพมหานครได้ในกรณีที่มีการนั้นจำเป็นต้องกระทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย และนอกจากนั้น กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้น ในบริษัท เมื่อบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือน ถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้ว แต่กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกิน ร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ โดยสภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนอกจากนั้นในกรณีจำเป็น กรุงเทพมหานคร อาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทน กรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

## 2) เมืองพัทยา (Pattaya City)

เมืองพัทยา คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โครงสร้างการบริหารภายในประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยามีสมาชิกทั้งหมดจำนวน 17 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 9 คน และมาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 8 คน จะเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาและประธานสภาเมืองพัทยาจากสมาชิกเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยามาจากการว่าจ้างของเมืองพัทยา หากเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่า แต่ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ต่อมาจึงเปลี่ยนโครงสร้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 24 คน และมีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542)

เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ การรักษาความสงบ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสพ และสถานบริการอื่น การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาล

รายได้และรายจ่ายของเมืองพัทยาประกอบไปด้วย รายได้ของเมืองพัทยา ที่มาของรายได้ของเมืองพัทยานั้นมาจากแหล่งที่มาหลัก ๆ ได้แก่ หนึ่ง รายได้ที่เมืองพัทยาจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ ภาษีน้ำมัน และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล สอง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ รายจ่ายของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การจ่ายเงินของเมืองพัทยาต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น โดยเมืองพัทยาอาจมีรายจ่ายประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้างประจำค่าจ้างชั่วคราวค่าตอบแทน

ค่าใช้สอย ค่าวัสดุค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างเงินอุดหนุนรายจ่ายตามข้อผูกพันรายจ่ายอื่นตามที่ กฎหมายบัญญัติ หรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติกำหนด

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทยา นั้น กฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้เมืองพัทยาจัดทำเองในเขตเมืองพัทยาเป็นหลัก และอาจจัดทำกิจการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา และเมืองพัทยาอาจมอบให้บุคคลอื่น หรือเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

### 3.1.3 ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1) ความร่วมมือรูปแบบสหการ (Sahakarn Coopertion)

สหการ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง เมื่อสำรวจกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ พบว่ามีเพียงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เท่านั้น ที่บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดตั้งสหการได้ และจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ จำแนกประเภทสหการได้เป็น 2 ประเภทโดยมีโครงสร้างองค์กรประกอบ ดังนี้

(1) สหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 ด้วยเหตุผลว่า ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง วรรคสอง การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้อำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ มาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา 66 (5) หรือ (6) ซึ่งมีโครงสร้างองค์กรประกอบ ดังนี้

- ก. จัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- ข. กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงาน
- ค. ให้มีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

ง. ให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง

จ. การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ สามารถจำแนกองค์ประกอบหรือลักษณะของสหการตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ คือ มีฐานะเป็น “ทบวงการเมือง” ซึ่งก็คือมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั่นเอง เหตุที่สหการจำเป็นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากต้องการความคล่องตัวและความเป็นอิสระ ซึ่งจะเกิดความคล่องตัวและเป็นอิสระได้นั้น จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกา และการยุบเลิกสหการก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน องค์ประกอบในข้อนี้สืบเนื่องมาจากข้อแรกกล่าวคือ การที่สหการจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้นั้น จะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งในที่นี้จัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรองคือ “พระราชกฤษฎีกา” มีข้อสังเกตว่าลักษณะการตั้งสหการโดยการตราพระราชกฤษฎีกานี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนและวิสาหกิจมหาชน เป็นกรณีเฉพาะเทศบาลร่วมกับเทศบาลด้วยกันเท่านั้น

ตามความในมาตรา 58 ไม่อนุญาตให้เทศบาลร่วมมือกับเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น นอกไปจากร่วมมือกันระหว่างเทศบาลด้วยกันเองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันคำว่า “เทศบาล” ตามความในมาตรา 58 ก็มีได้กำหนดอย่างตายตัวว่าระหว่างเทศบาลด้วยกันนั้นจะต้องเป็นเทศบาลระดับเดียวกัน ดังนั้น เทศบาลนครอาจร่วมกับเทศบาลตำบลเพื่อจัดตั้ง “สหการ” ขึ้นมาได้ และมีคณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานเป็นของตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสหการมีความคล่องตัวจากระบบราชการการที่มีคณะกรรมการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ และระเบียบเป็นของตนเอง เป็นการช่วยให้สหการปราศจากอิทธิพล และการครอบงำของผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสหการนั้นต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการจัดทำบริการสาธารณะของสหการนี้ไม่อาจทำในลักษณะเชิงพาณิชย์กรรมการค้าได้ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสงค์จะดำเนินกิจการไปในทางด้านพาณิชย์กรรมการค้าจะต้องจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า “วิสาหกิจมหาชน” ในท้องถิ่นขึ้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดแยกไว้ต่างหาก

(2) สหการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 95 ด้วยเหตุผลว่า ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ ซึ่งมีโครงสร้างองค์ประกอบ ดังนี้

- ก. จัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- ข. กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ
- ค. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- ง. มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รััฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- จ. การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระเบียบวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้

เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งนั้นจะมีความเหมือนกับสหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ทั้งการจัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการ มีคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการที่ร่วมดำเนินการ และการยุบเลิกก็ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา พร้อมกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ แต่ถึงอย่างไรก็ยังมีความต่างบ้างทางภาษาที่ว่า ฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนเทศบาลนั้นให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพหรือฐานะแล้ว จะมีความเหมือนกันคือเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน

(3) สหการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 69 ด้วยเหตุผลว่า เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รััฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า “สหการ” ซึ่งมีโครงสร้างองค์ประกอบดังนี้

- ก. จัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
  - ข. กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริหารและการดำเนินการ
  - ค. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
  - ง. เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
  - จ. การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระเบียบวิธีการทรัพย์สิน
- เมื่อพิจารณาถึงการตราที่เหมือนกับสหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เพราะการจัดตั้งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และการยุบเลิกนั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา พร้อมกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ แต่มีความแตกต่างเพราะไม่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารไว้ ซึ่งหมายถึงจะมีหรือไม่มีคณะกรรมการบริหารก็ได้

จากกฎหมายทั้งสองฉบับอาจจำแนกองค์ประกอบ และลักษณะของสหการผสมได้ดังนี้



มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ด้วยเหตุผลดังเช่นที่ได้อธิบายไว้แล้วในสหการเทศบาล ก่อตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกา การยุบเลิกสหการก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อาจรวมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ ซึ่งเรียกว่าสหการผสม เนื่องจากไม่ถูกจำกัดเฉพาะการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันอย่างเช่นสหการเทศบาล อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสหการผสมนี้จะต้องริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาเท่านั้น จะริเริ่มโดยหน่วยงานอื่นมิได้ มีคณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานเป็นของตัวเอง เช่นเดียวกับสหการเฉพาะของเทศบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน เช่นเดียวกับสหการเฉพาะของเทศบาล

เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งสหการอาจเกิดปัญหาได้หลายประการด้วยกัน ประการแรก ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการ แม้สหการจะมีคณะผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบเป็นของตัวเอง แต่สหการยังคงต้องดำเนินงาน ภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรายได้หลักของสหการมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของสหการได้ ประการที่สอง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่สหการดำเนินการไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน รวมทั้งเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของสหการได้ และประการที่สาม ปัญหาการถูกรอบงำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงกว่า มีสัดส่วนความรับผิดชอบต่อสหการมากกว่า อาจดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสหการ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกันได้

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะ ที่เกิดจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ อันส่งผลให้การบริการไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดวิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธีด้วยกัน คือ

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง** การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะ โดยใช้บุคลากร และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50-57) การดำเนินการวิธีนี้มีข้อดีคือ ท้องถิ่นสามารถควบคุมกระบวนการดำเนินการด้วยตัวเอง ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งหมด สำหรับข้อเสียคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง อาทิ การเลี้ยงงบประมาณว่าจ้างเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือการลงทุนในเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ บริการสาธารณะด้านการขนส่งมวลชน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเอง จะต้องใช้งบประมาณเป็นอันมาก ในการว่าจ้างพนักงานขับรถ พนักงานเก็บเงิน และที่สำคัญที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณในการจัดซื้อรถขนส่งสาธารณะซึ่งมีราคาสูง รวมถึงค่าบำรุงรักษารถขนส่งสาธารณะด้วย

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนทำ** (พระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6) วิธีกรนี้เป็นวิธีการที่ประหยัดงบประมาณมากที่สุดในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครอง” ควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนเป็นผู้จัดทำทั้งหมดอาจส่งผลให้บริการสาธารณะนั้น ๆ อาจไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถลงไปควบคุมได้ทุกขั้นตอน ทำได้แต่เพียงควบคุมให้เป็นไปตามสัญญาทางปกครองเท่านั้น

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่น** (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตรี) โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการร่วมกับเอกชนดำเนินการ และสามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น ตั้งวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่น หรือการจัดตั้งสหการ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการจัดตั้งสหการเป็นรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นรูปแบบที่เกิดจากความร่วมมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด การจัดตั้งสหการมีข้อดีอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก เป็นวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ตรงกลาง ระหว่างรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก และรูปแบบที่ให้เอกชนเป็นคนดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการควบคุมสามารถทำได้แต่เพียงตามที่สัญญา กำหนดเท่านั้น ประการที่สอง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำ

บริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่ของตน เช่น บริการรถรับขนส่งคนโดยสาร ตามกฎหมายแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ที่ตนจะข้ามเขตพื้นที่ และได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลด้วย ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากหลายขั้นตอน หากดำเนินการจัดตั้งสหการขึ้นมา ย่อมสะดวกและสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลากหลาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับ ได้ให้อำนาจในการจัดตั้งสหการได้ แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 สำหรับเทศบาล และ พ.ศ. 2518 สำหรับกรุงเทพมหานคร และ พ.ศ. 2521 สำหรับเมืองพัทยา เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 79 ปี แต่จากการศึกษาพบว่าเคยมีการจัดตั้งสหการขึ้น ซึ่งเป็นสหการที่จัดทำกิจการเกี่ยวกับรถยนต์โดยสาร ระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพมหานครกับเทศบาลเมืองนนทบุรี แต่ต่อมาประสบปัญหาขาดทุนจึงได้ยุบเลิกไปเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2494 และนับจากนั้นเป็นต้นมา ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีการจัดตั้งสหการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเลย ซึ่งเมื่อตรวจสอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบแล้ว จะเห็นว่ามิถุนการณ์หน้าที่ที่สำคัญที่ท้องถิ่นจะต้องจัดทำเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ ที่ต้องจัดทำหลายด้าน แต่งบประมาณหรือรายได้ไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ และเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะ ได้ตามความต้องการของประชาชน หรือให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่อย่างครบถ้วนได้ แต่เหตุใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่หันมาร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ ที่เห็นว่าประสบปัญหา ทั้งที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับ อนุญาตให้ร่วมกันจัดตั้งสหการได้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากหากการร่วมมือกันในรูปแบบสหการ จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เหตุใดกฎหมายจึงบัญญัติมาเป็นเวลานาน แต่ไม่มีโครงสร้างการจัดองค์กรของสหการไว้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ศึกษา เพื่อนำมาแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือต่างรูปแบบกัน หรือส่วนราชการอื่น รัฐวิสาหกิจสามารถร่วมกันจัดตั้งองค์การสหการขึ้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง โดยกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล บริหารงานในรูปแบบมีคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารจัดการงาน มีเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ การวิจัยนี้จึงนำกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ฉบับ มาวิเคราะห์ประกอบการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

#### 3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 1 ได้บัญญัติให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกมิได้ ให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา รัฐมนตรีและศาล ซึ่งศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ รวมถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการองค์กรท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามความสามารถด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่รับผิดชอบ โดยให้มีหน้าที่ดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการจะให้บริการสาธารณะใดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด โดยเฉพาะ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในบริการใด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่สอดคล้องกับรายได้ของท้องถิ่น และกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณ รวมทั้งบุคคลกร

บริการสาธารณะใดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการรวมกับเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐ หรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานภาครัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานรัฐดำเนินการก็ได้ โดยรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระเบียบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถ จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทำ บริการสาธารณะ การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง ส่วนการกำกับดูแลนั้น ต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงิน อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ รวมทั้งป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยใช้ระบบคุณธรรม คำนึงถึงความจำเป็น และเหมาะสม ของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน สับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารท้องถิ่นก็ให้มาจากการเลือกตั้ง หรือ จากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งการปฏิบัติงานนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบ รวมทั้งมีกลไก ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม และให้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือถอดถอนสมาชิกสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามกฎหมาย

### 3.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดการบริหารงานที่เป็นเอกภาพ รวมถึงหลักการในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน และกำหนดการบริหารราชการแนวใหม่เพื่อให้ระบบบริหารราชการสามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การบริหารราชการนั้นให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ลดภารกิจ ขยายภารกิจที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจและทรัพยากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ อำนาจความสะดวก ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้มีความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั้น หากท้องถิ่นใดเห็นสมควรให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

โดยให้จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด โดยการจัดระเบียบให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้น

### 3.2.3 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณได้บัญญัติวิธีการงบประมาณของประเทศ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศ มีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น จึงตราพระราชบัญญัติ โดยแยกรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) การจัดทำงบประมาณ

การบริหาร การควบคุม การประเมินผลและการรายงานงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ การใช้จ่ายงบประมาณต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ การโอนงบประมาณให้กระทำได้ เฉพาะที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

#### 2) ลักษณะของงบประมาณ

งบประมาณประจำปี จะต้องมีเอกสารประกอบด้วย คำแถลงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะและนโยบายการเงินการคลัง สารระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย เปรียบเทียบรายจ่ายระหว่างปีที่ล่วงมาถึงปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณ รายจ่าย คำอธิบายประมาณการรายรับ คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ รายงานสถานะทางการเงินโดยรวมของรัฐวิสาหกิจ การเงินนอกงบประมาณ และแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลในปัจจุบัน และที่เสนอเพิ่มเติม รวมทั้งผลการดำเนินการของปีที่ล่วงมา

งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จำแนกเป็น งบประมาณรายจ่ายงบกลาง งบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ งบประมาณบูรณาการ งบประมาณบุคลากร งบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียน งบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ งบประมาณเพื่อใช้เงินคงคลัง งบประมาณเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่าย ซึ่งงบประมาณรายจ่ายบูรณาการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับแผนงานบูรณาการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ที่มีหน่วยรับงบประมาณตั้งแต่ 2 หน่วยขึ้นไปร่วมรับผิดชอบ โดยงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ให้สอดคล้องกับ

แผนยุทธศาสตร์ชาติ ส่วนงบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทันในปีงบประมาณไม่ได้

### 3) อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ มีหน้าที่จัดทำงบประมาณ และหน้าที่อย่างอื่นตามกฎหมาย ในการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอประมาณการรายรับรายจ่าย และสถานะเงินนอกงบประมาณ ตามแบบและหลักเกณฑ์ การวิเคราะห์งบประมาณ การจ่ายเงินของหน่วยรับงบประมาณ เสนอความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณ ในการกำหนด เพิ่ม ลดเงินจัดสรรตามความจำเป็น กำหนดระยะเวลาการจัดสรร ติดตามและประเมินผล โดยให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้เสนอต่อรัฐสภา

### 4) การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณจะต้องคำนึงถึงประมาณการรายรับและสถานะทางการคลังของประกาศ ความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ ตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในและนอกประเทศ ความเป็นธรรมทางสังคม นโยบายรัฐบาล และภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการจ่ายงบประมาณ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการกำหนดนโยบายงบประมาณ ประมาณการรายได้ วงเงินรายจ่าย วิธีการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน และงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ภาครัฐ กำหนดกรอบประมาณการรายรับรายจ่าย และฐานะการคลังล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 ปี

### 5) การขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้ควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ รัฐมนตรีผู้รักษาการยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณต่อผู้อำนวยการตามเวลาที่กำหนด โดยแสดงวัตถุประสงค์ แผนการปฏิบัติงาน แผนการใช้จ่ายงบประมาณ รายงานเงินนอกงบประมาณ แต่หากจะมีการก่อหนี้ผูกพันมากกว่า 1 ปีงบประมาณ ในวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ให้หน่วยรับงบประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อนยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการ

การขอตั้งงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอผู้อำนวยการ การขอตั้งงบประมาณของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ ให้หน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่หน่วยรับงบประมาณ โดยยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีตามเวลาที่กำหนด

การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการดำเนินการทั่วไป หรือดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์วิธีการและระยะเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด โดยการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั่วไปของท้องถิ่น ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 6) งบประมาณรายจ่ายแบบบูรณาการ

ให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการ ประกอบด้วย เป้าหมายร่วม วัตถุประสงค์ งบประมาณรายจ่ายที่ต้องดำเนินการ ระยะเวลาดำเนินการ ภารกิจของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ประหยัด ลดความซ้ำซ้อน ตามที่ผู้อำนวยการกำหนดและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

#### 7) การบริหารงบประมาณรายจ่าย

ให้หน่วยรับงบประมาณจัดแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเสนอผู้อำนวยการ ซึ่งงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนไปสำหรับหน่วยรับงบประมาณอื่นไม่ได้ เว้นแต่ จะมีพระราชบัญญัติให้โอน กรณีมีพระราชกฤษฎีกาให้รวมหรือโอนส่วนราชการ หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายบูรณาการภายใต้แผนบูรณาการเดียวกัน การโอนงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ โดยงบประมาณตามแผนงานใด ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย จะโอนไปใช้ในแผนงานหรือรายการอื่นไม่ได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุมัติให้เพิ่มรายจ่ายราชการกลับไม่ได้ หรือแผนงานโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แต่กรณีมีเหตุจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัติของนายกรัฐมนตรี จะโอนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เพิ่มรายการอื่นในงบกลางด้วยกันก็ได้

#### 8) การควบคุมงบประมาณ

รัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณ และให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณเสนอข้อเท็จจริง รวมถึงมีอำนาจเข้าตรวจสอบสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ



โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีหน้าที่กำกับดูแล ควบคุมกิจการของหน่วยรับงบประมาณ และให้หัวหน้าหน่วยรับงบประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแผนงานหรือรายการภายในวงเงินงบประมาณ และการก่องหนืผูกพัน ก็สามารถทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และต้องได้รับอนุมัติจัดสรรจากผู้อำนวยการก่อนจ่ายเงินหรือก่องหนืผูกพัน เว้นแต่ จะเป็นรายจ่ายตามงบประมาณบุคลากรและรายจ่ายอื่น เว้นแต่ ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ก่องหนืผูกพันโดยไม่ต้องขออนุมัติเงินจัดสรร เช่น กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน โดยสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้เฉพาะปีงบประมาณนั้น ๆ หากเบิกจ่ายไม่ทันปีงบประมาณ ให้ขอขยายเวลาเบิกจ่ายจากคลังได้เฉพาะที่ก่องหนืผูกพันก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้กันเงินไว้แล้ว โดยขยายได้อีก 6 เดือน ของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่ มีเหตุที่จะต้องเบิกหลังจากระยะเวลา นั้น ให้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อขยายอีก 6 เดือน

นอกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ยังมีเงินทุนสำรองจ่ายจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เพื่อจ่ายในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน หรือกรณีรายจ่ายงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินจำเป็นไม่เพียงพอ ซึ่งเมื่อจ่ายไปแล้วให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก

#### 9) การประเมินผล

ผู้อำนวยการจะจัดวางระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงาน การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ ที่ได้รับจัดสรร เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณ หากการประเมินผลสัมฤทธิ์แล้วไม่ได้ตามเป้าหมายหรือตัวชี้วัด ให้ผู้อำนวยการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด แล้วรายงานรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีที่กฎหมายกำหนดให้กำกับหรือควบคุม หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อทราบ หากไม่สามารถแก้ไขได้ให้รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เหมาะสม

#### 10) การรายงาน

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายงบประมาณประจำปี สิ้นสุด และเงินทุนสำรองจ่ายในราชกิจจานุเบกษาภายใน 60 วัน โดยให้หน่วยรับงบประมาณ รายงานผลการใช้จ่ายเงินในปีงบประมาณสิ้นสุด รวมทั้งผลการปฏิบัติงาน ให้ผู้อำนวยการทราบ ภายใน 45 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อผู้อำนวยการจะรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 90 วัน

#### 11) ความรับผิดชอบ

กรณีข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยรับตรวจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน หรือโดยรู้แต่ยินยอมให้กระทำโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติ จะต้องรับโทษทางอาญาและรับผิดชอบใช้เงินที่จ่ายหรือผูกพันต้องจ่ายและค่าสินไหมทดแทน แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น และหากบุคคลภายในที่ได้รับประโยชน์จากการดังกล่าว ก็จะต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่ จะแสดงได้ว่ากระทำไปโดยสุจริต รู้เท่าไม่ถึงการณ์ เว้นแต่จะได้หักทวงคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือบันทึกข้อโต้แย้งเป็นหนังสือ ว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ

### 3.2.4 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พุทธศักราช 2561

#### 1) บททั่วไป

รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง จัดทำงบประมาณ จัดรายได้ ค่าใช้จ่าย การบริการการเงินการคลัง การก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยเสริมสร้าง วินัย ให้ประชาชนเสียภาษี อารตามกฎหมาย และคณะรัฐมนตรี ต้องรักษาวินัย ในกิจการ เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน โดย พิจารณาถึงกับประโยชน์ที่รัฐ และประชาชนจะได้รับความคุ้มค่า และภาระการเงิน การคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยง และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

#### 2) นโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง เลขานุการ คณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดวินัยการเงินการคลัง ทบทวนแผนการคลัง เสนอแนะแนวทางแก้ไข กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง เงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน กำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยง อัตราค่าชดเชย ค่าใช้จ่าย การสูญเสียรายได้ ของหน่วยงานรัฐ

#### 3) วินัยการเงินการคลัง

รายได้แผ่นดินจากการเก็บภาษีอากรหรือการยกเว้นทำได้โดยอำนาจกฎหมาย โดยพิจารณาถึงความเป็นธรรม เสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ โดยเงินที่จัดเก็บหรือรับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ตามหน้าที่หรือตามสัญญา การให้ใช้ทรัพย์สิน ดอกผลจากทรัพย์สิน ราชการให้นำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด กรณีมีผู้มอบให้โดยมิวัตถุประสงค์ ใช้จ่าย ในกิจการของรัฐ ให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันในวงเงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลัง กรณีได้รับเงินตาม

โครงการช่วยเหลือ หรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ หรือบุคคลใด ไม่ว่าให้กู้หรือให้เปล่า รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

กรณีมีเหตุผลสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้จ่ายเงินโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ในกรณีที่ได้รับคำขอใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองทรัพย์สินที่ต้องจ่ายเพื่อบุรณะทรัพย์สินให้คืนมา เงินรายรับที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ เงินจากผลพลอยได้จากการปฏิบัติหน้าที่ เงินจากการจำหน่ายหุ้น นิติบุคคล เพื่อนำซื้อหุ้นนิติบุคคลอื่น การได้เงินรายได้ของหน่วยงานเพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ การหนึ่งการใดโดยเฉพาะจะทำได้ การจัดสรรกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจ ส่งคลังตามกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

#### 4) รายจ่าย

หน่วยงานรัฐ จะต้องจ่ายเงินก่อนผู้ผูกพันตามกฎหมาย ด้วยความโปร่งใส กลุ่มค่าประหยัด โดยพิจารณาถึงเป้าหมาย ประโยชน์ที่ได้รับ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพ ของหน่วยงานรัฐ ตามวงเงินงบประมาณ โดยให้ผู้อนุมัติมีอำนาจ ตรวจสอบ การใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปตามกฎหมาย การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และนำส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด หากเบิกมาแล้วใช้จ่ายไม่หมด หรือไม่ได้จ่าย ให้นำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า ให้รัฐมนตรีสั่งจ่ายเงินจากคลัง เช่น เงินของราชการเป็นค่าใช้จ่ายปลีกย่อย แล้วให้เบิกเงินชดเชย ในโอกาสแรกที่กระทำได้ และหน่วยงานที่ไม่ใช่ หน่วยงานราชการ ต้องวางหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการเบิกเงิน รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน ตามกฎหมาย ตามหลักธรรมาภิบาล โดยการจ่ายเงินต้องพิจารณาภาระการเงินที่เกิดขึ้น ๆ และข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ

การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน และการบริหารทรัพย์สินของรัฐ การบริหารจัดการทรัพย์สินในครอบครองหน่วยงานรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยพิจารณาถึงประโยชน์ของรัฐ และประชาชน ความคุ้มค่า ประหยัด ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง บริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม และไม่ก่อความเสียหาย แก่ทรัพย์สิน โดยกระทรวงการคลัง จะมีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลรักษา บริหาร โดยทำบัญชีทรัพย์สินแผ่นดิน ตามประเภทและลักษณะของทรัพย์สิน และกรณีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานอื่น ดูแลรักษา ก็จะต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สิน รายงานให้กระทรวงการคลัง ทราบด้วย ซึ่งกระทรวงการคลัง อาจมอบหมายให้หน่วยงานรัฐอื่นดำเนินการแทนได้

การบริหารเงินคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง โดยต้องรักษาไว้ตามความจำเป็น ให้มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการเบิกจ่าย เพื่อดำเนินการของหน่วยงานรัฐ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายและต้นทุนการบริหารสภาพคล่อง การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุของหน่วยงานรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุ ภาครัฐ

### 5) เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน

ให้มีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือตามวัตถุประสงค์ของเงินนอกงบประมาณนั้น โดยให้นำฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างอื่น หากมีการจ่ายเงินตามวัตถุประสงค์แล้ว มีเงินคงเหลือให้นำส่งคลัง โดยมีชั๊กษา หน่วยงานอื่นที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องใช้เงินนอกงบประมาณ หรือหากมีมากเกินไปให้กระทรวงการคลังเรียกให้นำส่งคลัง การจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้ทำได้ตามกฎหมายเฉพาะเท่านั้น ตามวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการบริการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน

### 6) การคลังท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจการสาธารณะ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอให้รัฐจัดงบประมาณ เพื่อสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น และเหมาะสมพลางก่อน การจัดงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริการทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยพิจารณาผลสัมฤทธิ์ คุ่มค่า ประหยัด และภาระงานการคลังที่จะเกิดในอนาคต โดยความจำเป็นที่ต้องใช้จ่าย การจัดเก็บรายได้ปีงบประมาณนั้น ตามกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการกู้เงิน หรือออกพันธบัตรให้อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ และตามหลักเกณฑ์ แห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ กรณีกู้เงินต่างประเทศหรือกู้เงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อน

### 7) การรายงาน

กระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ และให้หน่วยงานรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ และทุนหมุนเวียน ทำบัญชีและรายงานการเงิน ตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐ กรณีรัฐวิสาหกิจให้จัดทำบัญชี และรายงานการเงินตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป กรณีหน่วยงานรัฐทุนหมุนเวียน ให้ทำบัญชีและรายงานการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน ให้หน่วยงานภาครัฐ จัดให้มีผู้ทำบัญชี ตามหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลัง กำหนด เพื่อทำบัญชีและรายงานการเงินตามพระราชบัญญัตินี้ให้หน่วยงานภาครัฐ ทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน และงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน ทั้งเงินงบประมาณเงินนอกงบประมาณ และเงินอื่นใด รวมถึงการก่อหนี้ผูกพัน

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบ ตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานรัฐส่งให้ภายใน 180 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ หรือตามที่ตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยให้รายงานผลการตรวจสอบตามนโยบาย ให้หน่วยงานรัฐนำส่งรายงานการเงินประจำปี พร้อมรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณและกระทรวง เจ้าสังกัด เว้นแต่ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ องค์การอัยการ ให้นำส่งคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ และเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ และประกาศทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ภายใน 30 วัน นับแต่รับรายงานผลจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยกระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดิน จัดทำงบประมาณประจำปี งบประมาณสิ้นสุด เสนอรัฐมนตรีภายใน 45 วัน นับแต่สิ้นปีงบประมาณ และรัฐมนตรีจะเสนอคณะรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่สิ้นปีงบประมาณ และคณะรัฐมนตรีเสนอสภาภายใน 90 วัน นับแต่สิ้นปีงบประมาณ รายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบแสดงการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์ สุทธิ งบกระแสเงินสด และรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และจัดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พร้อมรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบภายใน 210 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

กระทรวงการคลังทำรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความเสียหายทางการคลัง ในวันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายใน 60 วัน และ ให้กระทรวงการคลังทำรายงานการเงินรวมของรัฐบาล ของรัฐวิสาหกิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานการเงินรวมภาครัฐ หากหน่วยงานรัฐใด ไม่ส่งรายงานการเงินตามระยะเวลา ให้กระทรวงการคลังเปิดเผยไว้ในรายงาน และแจ้งในรายงานที่เสนอ คณะรัฐมนตรี และแจ้งเปิดเผยต่อสาธารณชนทราบ และเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย และภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปี โดยแดงผลการประเมินความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดจากผลกระทบของเศรษฐกิจมหภาค ระบบการเงิน นโยบายของรัฐบาล ผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ที่อาจก่อให้เกิดภาระทางการคลังรัฐบาล แนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยง พร้อมกับเสนอคณะกรรมการเพื่อประกอบการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง และเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

ให้หน่วยงานรัฐ มีการตรวจสอบภายใน ควบคุมภายใน บริหารจัดการความเสี่ยง ตามมาตรฐาน และหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความ

สุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญปราศจากอคติ ตามหลักธรรมาภิบาล ตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน การส่งลงโทษทางปกครอง กรณีทำผิดวินัยทางการเงินการคลัง ให้เป็นไปตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

### 3.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เนื่องจากมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้มีกฎหมาย กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มี คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องของผู้แทนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น ในส่วนของผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมี 12 คน ประกอบด้วย ผู้บริหาร องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 2 คน ผู้บริหารเทศบาลจำนวน 3 คน ผู้บริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลจำนวน 5 คน ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น จำนวน 2 คน โดยผู้บริหารแต่ละประเภทเลือกตนเอง ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ประกอบด้วย ผู้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย โดยมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

#### 2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภา กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากร รายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นด้วยกัน โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ส่วนท้องถิ่น ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ภาษีอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่รับโอน เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี กระจายอำนาจการอนุญาต อนุมัติ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน

นอกจากนั้น ยังมีหน้าที่เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง ภาษีอากร งบประมาณ การรักษาวินัยทางการเงินการคลังของท้องถิ่น เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อการกระจายอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ที่จำเป็นเพื่อการกระจายอำนาจ เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เสนอแนะการจัดระบบการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน เสนอแนะคณะรัฐมนตรีกรณีส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจ เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปีละครั้ง และให้มีการออกคำสั่งเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ ส่งข้อมูลเอกสารต่าง ๆ

### 3) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

- ผู้ค้อยโอกาส  
ของท้องถิ่น
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
  - (9) การจัดการศึกษา
  - (10) การตั้งคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
  - (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
  - (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
  - (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
  - (14) การส่งเสริมกีฬา
  - (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
  - (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
  - (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
  - (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
  - (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
  - (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
  - (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
  - (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
  - (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรง  
มหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
  - (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - (25) การผังเมือง
  - (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
  - (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
  - (28) การควบคุมอาคาร
  - (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ  
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  - (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ  
ประกาศกำหนด



ภายใต้มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กร ประกอบส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุม โรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ภายใต้มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 และภายใต้มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17 (ดูตาราง 2.2)

ตาราง 2.2 รายได้ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p><b>มาตรา 23</b></p> <p>(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน</p> <p>(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่</p> <p>(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย</p> <p>(4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตาม</p> <p>มาตรา 24 (3) มาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ</p> <p>(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะ</p>	<p><b>มาตรา 24</b></p> <p>(1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินสิบสตางค์ สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม</p> <p>(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์</p>	<p><b>มาตรา 25</b></p> <p>(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน</p> <p>(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่</p> <p>(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย</p> <p>(4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์</p>	<p><b>มาตรา 26</b></p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษี อากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษี อากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24</p>

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>ตามประมวล รัษฎากร โดยออก ข้อบัญญัติจัดเก็บ เพิ่มขึ้น ในอัตราซึ่ง เพิ่มขึ้น ในอัตราซึ่ง เมื่อรวมกับอัตราตาม มาตรา 24 (4) แล้ว ไม่เกินร้อยละ สามสิบของอัตรา ภาษีที่จัดเก็บตาม ประมวล รัษฎากร โดยเป็น หน้าที่ของ กรมสรรพากรที่จะ จัดเก็บ</p> <p>(6) ภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีสรรพสามิต ภาษี สุราตามกฎหมายว่า ด้วยสุรา และค่า แสตมป์ยาสูบ ตาม กฎหมายว่าด้วย ยาสูบ ซึ่งเก็บจาก การค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วน ตำบล โดยออก ข้อบัญญัติจัดเก็บ</p>	<p>(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม ประมวลรัษฎากรที่ ได้รับการจัดสรรใน อัตราซึ่งเมื่อรวมกับ อัตราตาม มาตรา 23 (4) และ มาตรา 25 (6) แล้วไม่ เกิน ร้อยละสามสิบ ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่ จัดเก็บได้หักส่วนที่ ต้องจ่ายคืนแล้ว โดย เป็นหน้าที่ของ กรมสรรพากรที่จะ จัดเก็บ</p> <p>(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติ จัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตรา ตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกิน ร้อยละ สามสิบของอัตราภาษี ที่จัดเก็บตามประมวล รัษฎากร โดยเป็น หน้าที่ของกรมสรรพากร ที่จะจัดเก็บ</p> <p>(5) ภาษีและ</p>	<p>สำหรับก๊าซ ปิโตรเลียม</p> <p>(5) ภาษีบำรุง กรุงเทพมหานคร สำหรับยาสูบซึ่งเก็บ จากการค้าในเขต กรุงเทพมหานคร โดย ออกข้อบัญญัติจัดเก็บ เพิ่มได้ไม่เกินมวนละ สิบสตางค์</p> <p>(6) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากร ที่ได้รับการจัดสรรใน อัตราซึ่งเมื่อรวมกับ อัตราตาม มาตรา 23 (4) และ มาตรา 24 (3) แล้วไม่ เกินร้อยละสามสิบ ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่ จัดเก็บได้หักส่วนที่ ต้องจ่ายคืนแล้ว โดย เป็นหน้าที่ของ กรมสรรพากรที่จะ จัดเก็บ</p> <p>(7) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามประมวล รัษฎากร โดยออก</p>	

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>เพิ่มขึ้นในอัตราไม่ เกินร้อยละสามสิบ ของอัตรากาฬี ที่กรม สรรพสามิต จัดเก็บ และให้ถือ เป็นกาฬีและค่า แสดมปีตาม กฎหมายว่าด้วยการ นั้น โดยเป็นหน้าที ของกรมสรรพสามิต ที่จะจัดเก็บ</p> <p>(7) กาฬีและ ค่าธรรมเนียม รถยนต์ รวมทั้งเงิน เพิ่มตามกฎหมายว่า ด้วยรถยนต์กาฬีรถ ตามกฎหมายว่าด้วย การขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียม ลื้อเลื่อนตาม กฎหมายว่าด้วย ลื้อเลื่อน</p> <p>(8) กาฬีการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วย การพนัน</p> <p>(9) กาฬีเพื่อ การศึกษาตาม</p>	<p>ค่าธรรมเนียม รถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วย รถยนต์กาฬีรถตาม กฎหมายว่าด้วยการ ขนส่งทางบก และ ค่าธรรมเนียมลื้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วย ลื้อเลื่อน</p> <p>(6) กาฬีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ</p> <p>(7) อากรังนกอีแอน ตามกฎหมายว่าด้วย อากรังนกอีแอน</p> <p>(8) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วย แร่ ให้ได้รับการ จัดสรรในอัตราร้อยละ ยี่สิบของค่าภาคหลวง แร่ที่จัดเก็บได้ภายใน เขตขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดนั้น</p> <p>(9) ค่าภาคหลวง ปิโตรเลียมตาม กฎหมายว่าด้วย ปิโตรเลียมให้ได้รับ</p>	<p>ข้อบัญญัติจัดเก็บ เพิ่มขึ้น ในอัตราไม่ เกินร้อยละสามสิบ ของอัตรากาฬีที่ จัดเก็บตามประมวล รัษฎากร โดยเป็น หน้าทีของ กรมสรรพากรที่จะ จัดเก็บ</p> <p>(8) กาฬีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วย กาฬีสรรพสามิต กาฬี สุราตามกฎหมายว่า ด้วยสุรา และค่า แสดมปียาสูบตาม กฎหมายว่าด้วย ยาสูบ ซึ่งเก็บจาก การค้าใน กรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติ จัดเก็บเพิ่มขึ้น ใน อัตราไม่เกินร้อยละ สามสิบของอัตรากาฬี ที่กรมสรรพสามิต จัดเก็บ และให้ถือเป็น กาฬีและค่าแสดมปี ตามกฎหมายว่าด้วย</p>	

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>กฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ (10) อากาศร่งนาก สัตว์และผลประโยชน์ อื่นอันเกิดจากการ ฆ่าสัตว์ตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุม การฆ่าสัตว์และ จำหน่ายเนื้อสัตว์ (11) อากาศร่งนาก อีแอ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยอากาศร่งนาก อีแอ่น (12) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วย แร่หลังจากหักส่ง เป็นรายได้ของรัฐใน อัตราร้อยละสี่สิบ แล้วดังต่อไปนี้ (ก) องค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือ เทศบาลที่มีพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่ตาม ประทานบัตร ให้ ได้รับการจัดสรรใน อัตราร้อยละสี่สิบ ของเงินค่าภาคหลวง</p>	<p>การจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบ ของ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ที่จัดเก็บได้ภายในเขต ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนั้น (10) ค่าธรรมเนียม บำรุงองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดโดยออก ข้อบัญญัติเรียกเก็บจาก ผู้พักในโรงแรมตาม กฎหมายว่าด้วย โรงแรม (11) ค่าธรรมเนียม ค่า ใบอนุญาต และค่าปรับ ในกิจการที่กฎหมาย มอบหมายหน้าที่ให้ องค์การบริหารส่วน จังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ ดำเนินการภายในเขต องค์การบริหารส่วน จังหวัดนั้นและให้ตก เป็นรายได้ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด (12) ค่าธรรมเนียม ใด ๆ ที่เรียกเก็บจาก ผู้ใช้หรือได้รับ</p>	<p>การนั้น โดยเป็นหน้าที่ ของกรมสรรพสามิต ที่จะจัดเก็บ (9) ภาษีเพื่อ การศึกษาตาม กฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ (10) ภาษีและ ค่าธรรมเนียม รถยนต์ รวมทั้งเงิน เพิ่มตามกฎหมายว่า ด้วยรถยนต์ภาษีรถ ตามกฎหมายว่าด้วย การขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อนตามกฎหมาย ว่าด้วยล้อเลื่อน (11) ภาษีการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วย การพนัน (12) ค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วย แร่ที่จัดเก็บภายในเขต ของกรุงเทพมหานคร ใน อัตราร้อยละสี่สิบของ ค่าภาคหลวงแร่ที่กรม ทรัพยากรธรณีจัดเก็บ</p>	

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>แร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต</p> <p>(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประเภทบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต</p> <p>(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต</p> <p>(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตรา</p>	<p>ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น</p> <p>(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</p>	<p>ได้จริง</p> <p>(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง</p> <p>(14) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์</p> <p>(15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม</p>	

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>ร้อยละสี่สิบ แล้ว ดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) องค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือ เทศบาลที่มีพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่ตาม สัมปทาน ให้ได้รับ การจัดสรรในอัตรา ร้อยละสี่สิบของเงิน ค่าภาคหลวง ปิโตรเลียมที่จัดเก็บ ได้ภายในเขต</p> <p>(ข) องค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือ เทศบาลอื่นที่อยู่ ภายในจังหวัดที่มี พื้นที่ครอบคลุม พื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรร ในอัตราร้อยละสิบ ของเงินค่าภาคหลวง ปิโตรเลียมที่จัดเก็บ ได้ภายในเขต</p> <p>(ค) องค์การบริหาร ส่วนตำบลและ เทศบาลในจังหวัด อื่น ให้ได้รับการ</p>		<p>(16) ค่าธรรมเนียม สนามบินตามกฎหมาย ว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตาม อัตราและวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(17) ค่าธรรมเนียม การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ที่มี ทุนทรัพย์ตาม ประมวลกฎหมาย ที่ดินและกฎหมายว่า ด้วยอาคารชุด</p> <p>(18) ค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้ โดยออก ข้อบัญญัติจัดเก็บ เพิ่มขึ้นในอัตราไม่ เกินร้อยละสามสิบ ของค่าธรรมเนียมที่ จัดเก็บตามกฎหมาย ว่าด้วยการนั้น</p> <p>(ก) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วย สุรา</p> <p>(ข) ค่าธรรมเนียม</p>	



เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>จัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต</p> <p>(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด</p> <p>(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของ</p>		<p>ใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน</p> <p>(19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร</p> <p>(20) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้เช่าหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น</p> <p>(21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพฯ</p>	

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น</p> <p>(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา</p> <p>(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน</p> <p>(17) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนด ให้เทศบาล</p>			

เทศบาล เมืองพัทยา อบต.	อบจ.	กทม.	อปท. อื่น
<p>เป็นผู้จัดเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่า ใบอนุญาต และ ค่าปรับ ให้นำรายได้ มาแบ่งให้แก่ องค์การบริหารส่วน ตำบลที่อยู่ภายในเขต จังหวัด ตามที่ คณะกรรมการกำหนด (18) ค่าใช้น้ำบาดาล ตามกฎหมายว่าด้วย น้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้ เป็นไปตามสัดส่วน ที่คณะกรรมการ กำหนด (19) ค่าธรรมเนียม ใด ๆ ที่เรียกเก็บจาก ผู้ใช้หรือได้รับ ประโยชน์จาก บริการสาธารณะที่ จัดให้มีขึ้น (20) รายได้อื่นตามที่ กฎหมายบัญญัติให้ เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วน ตำบล</p>			

นอกจากนี้ ภายใต้มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภค
- (3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ
- (4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ค่าบริการ
- (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- (8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- (11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบ่มุ่หากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

#### 4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกำหนดเวลา 4 ปี ประกอบด้วย ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่ เป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการเข้าซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติ เพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ ในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน ซึ่งเมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 แล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับ

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการ และรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้ ให้คณะกรรมการรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไข และให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่ได้ดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มี

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.2.6 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พุทธศักราช 2562

กฎหมายฉบับเดิมนั้นมีขอบเขตให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอย่างกว้างขวาง จึงมีโครงการที่ไม่ใช่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐจึงต้องการที่จะยกระดับภารกิจด้านนี้ จึงสนับสนุนให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนกับรัฐ และในปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังไม่สะท้อนถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชนที่ชัดเจน และยังคงขาดมาตรการการแก้ปัญหาระหว่างหน่วยงานรัฐ จึงส่งผลให้การเนินโครงการล่าช้า แต่เอกชนก็ยังไม่สนใจเข้าร่วมลงทุน จึงปรับปรุงกฎหมายให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการรัฐ เพื่อกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจําแนกในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ จึงกำหนดกลไกในการแก้ปัญหาต่างรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) วัตถุประสงค์

เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของการร่วมลงทุน ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน ให้สอดคล้องกับแผนการจัดสรรความเสี่ยงและผลประโยชน์ตอบแทนแก่เอกชนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสำเร็จของโครงการ และความคุ้มค่าในการร่วมลงทุน การรักษาวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ และเป็นการใช้ความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรมของเอกชนในการให้บริการและถ่ายทอดความรู้ ความเชี่ยวชาญให้หน่วยงานและบุคลากรรัฐ ด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ในการจัดทำโครงการร่วมลงทุน รวมถึงกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและประโยชน์ของผู้รับบริการ

#### 2) บริการสาธารณะ

โครงการร่วมลงทุนในกิจการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน เกี่ยวกับการจัดทำถนน ทางหลวง ทางพิเศษ การขนส่งทางถนน รถไฟฟ้า การขนส่งทางราง ท่าอากาศยาน การขนส่งทางอากาศ ท่าเรือ การขนส่งทางน้ำ การจัดการน้ำ การชลประทาน การประปา การบำบัดน้ำเสีย การพลังงาน โทรคมนาคมและการสื่อสาร โรงพยาบาลและการสาธารณสุข การศึกษาและโรงเรียน ที่อยู่อาศัยหรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลาง ผู้สูงวัย ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้พิการ ศูนย์การประชุมและนิทรรศการและกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งกิจการที่เกี่ยวข้องและจำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

### 3) เกณฑ์การปฏิบัติ

โครงการที่มีมูลค่าห้าพันล้านบาทขึ้นไป ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่าห้าพันล้านบาท ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด แต่หากเป็น โครงการที่สำคัญ และคณะกรรมการจะกำหนดให้หน่วยงานปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้หากมีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานเข้าร่วมโครงการ ให้คณะกรรมการกำหนดหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบมากที่สุดเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ และให้หน่วยงานอื่นสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

### 4) การแก้ไขปัญหา

กรณีเกิดปัญหาและอุปสรรค ความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ให้หน่วยงาน ร่วมกันเสนอแนวทางแก้ปัญหาและอุปสรรค ความล่าช้าต่อคณะกรรมการ แล้วเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ โดยในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ปรับปรุง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือจัดทำกฎหมายใหม่

### 5) การจัดทำแผน

ให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จัดทำแผนการจัดทำโครงการ ร่วมลงทุนที่สอดคล้องกับแผนแม่บทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและด้านสังคมของประเทศ ตามที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เห็นชอบ โดยแผนดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย รายการโครงการที่รัฐประสงค์จะร่วมลงทุนกับ เอกชน ตามเป้าหมายและทิศทางตามแผนแม่บท ลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน วัตถุประสงค์ของโครงการ ข้อมูลโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการ วงเงินลงทุน และกรอบ ระยะเวลาการดำเนินโครงการ โดยเมื่อคณะกรรมการเห็นชอบแล้ว ให้ประกาศเผยแพร่ในเครือข่าย สารสนเทศแล้วให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแผนที่คณะกรรมการกำหนดรายละเอียด แนวทางการจัดทำ ปรับปรุงและติดตามผลการดำเนินการ ซึ่งหากมีการปรับปรุงแผนแม่บทด้านการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนดังกล่าวนี้ก็ต้องมีการปรับปรุงด้วย โดยให้หน่วยงานรัฐให้ความร่วมมือ และสำนักงานอาจว่าจ้างที่ปรึกษา เพื่อร่วมดำเนินการได้

### 6) คณะกรรมการ

คณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการ



คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อัยการสูงสุด ประธานหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีผู้ช่วยเลขานุการไม่เกิน 2 คน คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเสนอชื่อโดยวิธีการสรรหาและแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและมีวาระ 4 ปี

#### 7) การศึกษาวิเคราะห์และรายงาน

หน่วยงานเจ้าของโครงการ ต้องจัดทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์โครงการ ประกอบด้วย ความเป็นมาของโครงการ หลักการและเหตุผล ความสอดคล้องกับแผนการจัดทำโครงการ สารสำคัญของโครงการ และวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ขอบเขต และระยะเวลาโครงการ ประมาณการงบประมาณโครงการ ความพร้อมในการดำเนินโครงการ หรือผลกระทบสิทธิในการใช้ทรัพย์สิน ผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่มีผลกระทบต่อโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการด้านเทคนิค เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมาย การเงิน หรือด้านเศรษฐศาสตร์ โดยระบุสมมติฐาน และความเป็นไปได้ของโครงการ ความเสี่ยงของโครงการ และวิธีการจัดการความเสี่ยง ทางเลือกหรือรูปแบบการร่วมลงทุน การจัดสรรหน้าที่ ความรับผิดชอบ การแบ่งผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างรัฐกับเอกชน ความพร้อมของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินโครงการ ปัญหาหรืออุปสรรคพร้อมแนวทางแก้ไข และผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง เมื่อสำนักงานเห็นว่าโครงการครบถ้วนสมบูรณ์ ก็จะเสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบหลักการ แล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติหลักการ และถ้ามีการอนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่าย หรือใช้ก่อนนี้ของโครงการ การอนุมัติของรัฐมนตรีถือเป็นการอนุมัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

#### 8) การคัดเลือกเอกชน

การคัดเลือกเอกชนนั้นให้ใช้วิธีการประมูล เว้นแต่กรณีคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ใช้วิธีคัดเลือกเอกชน โดยหน่วยงานจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง และอาจว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อร่วมดำเนินการ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกประกอบด้วย ผู้แทนเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องชาวยุทธ์ร่วมดำเนินการ 2 คน เป็นคณะกรรมการ และผู้แทนหน่วยงานเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่เห็นชอบร่างประกาศเชิญชวน สำหรับการคัดเลือกเอกชนและร่างสัญญาร่วมทุน กำหนดค่าธรรมเนียมเอกสาร

การประเมินข้อเสนอ การลงนามหลักประกันซอง หลักประกันสัญญา เจรจาคัดเลือกให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจง แสดงความคิดเห็นและส่งข้อมูลเอกสาร เมื่อคัดเลือกเอกชนแล้วให้ร่างสัญญาร่วมทุนแล้วนำเสนออัยการสูงสุดภายใน 15 วัน ซึ่งอัยการสูงสุดจะพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน แล้วส่งคืนให้สำนักงานก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี

#### 9) การกำกับดูแล

เมื่อลงนามในสัญญาร่วมทุนแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัด จะแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดตำแหน่งตั้งแต่บริหารระดับต้นขึ้นไปเป็นประธาน ผู้แทนอัยการสูงสุดและผู้แทนกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อกำกับติดตาม โครงการ เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจง แสดงความคิดเห็น และส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

#### 10) การแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาใหม่

กรณีมีเหตุให้การดำเนินการหยุดชะงัก ทำให้มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ความมั่นคง หน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ มีอำนาจดำเนินการหรือมอบให้ผู้อื่นเข้าดำเนินการชั่วคราว แก้ไขสัญญาร่วมลงทุน หรือบอกเลิกสัญญาร่วมทุน หากเหตุดังกล่าวไม่ได้เกิดจากคู่สัญญาร่วมลงทุนให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ จ่ายชดเชยแก่เอกชนที่เป็นคู่สัญญา

#### 11) กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินที่รับโอนมา เงินอุดหนุนจากรัฐ ค่าธรรมเนียมการขายเอกสาร การคัดเลือกเอกชน ค่าธรรมเนียมการประเมินข้อเสนอเงินจากการดำเนินการกองทุน เงินจากการบริจาคมอบให้กองทุน และดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน โดยไม่ต้องส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนรายจ่ายนั้น จ่ายได้เท่าที่จำเป็น เช่น ค่าจ้างที่ปรึกษา การอบรมให้ความรู้ การบริหารกองทุน โดยเงินกองทุนนั้น ให้นำฝากกระทรวงการคลังหรือธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยให้มีคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณและอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นเลขานุการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลและบริหารกองทุน กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข วิธีการรับจัดสรรเงินกองทุน อนุมัติการใช้เงินกองทุนออกระเบียบหรือคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารกิจการของกองทุน หลักเกณฑ์วิธีการรักษา

รับจ่ายเงินกองทุน และจัดทำรายงานการเงินประจำปี เพื่อเสนอสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

## 12) บทกำหนดโทษ

ในระหว่างการค้ารงตำแหน่งและภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก ห้ามมิให้กรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการจัดการ ที่ปรึกษาเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก หรือ ถูหุ้่นเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกเกิน 0.5 ของทุนที่ชำระแล้ว

### 3.2.7 ประกาศพระบรมราชโองการยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ยุทธศาสตร์ชาติ คือเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนาประเทศ เพื่อใช้เป็น “กรอบ” ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้ามาบริหารประเทศ และก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนระดับอื่น ๆ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้แผนระยะยาวและมีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นครั้งแรก ซึ่งมีสถานะและผลทางกฎหมายของ “แผนยุทธศาสตร์ชาติ” ที่มีสถานะเช่นเดียวกับแผนงานตามกฎหมายอื่น ๆ ที่หากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องการให้แผนงานหรือประเด็นใดมีสภาพบังคับในทางกฎหมายก็จำเป็นต้องเสนอประเด็นนั้น ๆ เป็นร่างกฎหมายไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา โดยมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติทำหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งยุทธศาสตร์ชาตินั้นจะกำหนดไว้ 6 ด้าน แต่ด้านที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย

#### 1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

เป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำ เพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทย ทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเอง และทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ด้วยวิธีการกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ในการพัฒนาศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในภูมิภาค โดยคำนึงถึงสัดส่วนจำนวน

ประชากรของจังหวัดบิรวาร เพื่อให้สามารถดูแลการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประชากรได้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ กระจายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีคมนาคม และการสื่อสาร จัดทำผังเมือง และผังภาคเพื่อการจัดโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค แหล่งงาน แหล่งน้ำ และการใช้ที่ดิน ให้สามารถพึ่งตนเองได้ภายในกลุ่มจังหวัด รวมทั้งส่งเสริมให้จังหวัดหลักมีความสามารถ ในด้านการบริหารจัดการและจัดการตนเองได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อให้สามารถสร้างความแตกต่าง บนฐานศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้และส่งเสริมการพัฒนา จังหวัดรองควบคู่ไปกับการพัฒนาจังหวัดหลัก

การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัดในมิติต่าง ๆ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง และบูรณาการแผน ให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด จนถึงกลุ่มจังหวัด เน้นการกระจายแหล่งอุตสาหกรรมในท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการสร้างงาน ในพื้นที่ และการพัฒนาภาคบริการที่คนในพื้นที่ สามารถเป็นผู้ประกอบการ และสามารถกระจาย รายได้ ให้เกิดความเป็นธรรม ให้ความสำคัญกับการสร้าง “คุณค่า” และ “มูลค่า” ทางเศรษฐกิจ จากศักยภาพ ของฐานทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ ทั้งทรัพยากรธรรมชาติทุนทางวัฒนธรรมและทุน ทางสังคม การสร้าง การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่และผู้ประกอบการในการสืบค้น นำมาปรับใช้ และยกระดับ การใช้ทรัพยากรนั้นอย่างยั่งยืน

การจัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัย ให้สามารถตอบสนองต่อสังคมสูงวัยและแนวโน้มของการขยายตัวของเมืองในอนาคต โดยพัฒนา ระบบผังเมืองของประเทศและผังเมืองระดับพื้นที่ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการบริหารจัดการเมือง และการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้เป็นเมืองอัจฉริยะ ปลอดภัย สะดวกสำหรับคนทุกกลุ่ม อย่างทั่วถึง และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและโอกาสของเมืองด้วยการมี ส่วนร่วมและการลงทุนของภาคเอกชน ชุมชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของ คนในเมือง ตลอดจนลดความ เหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรที่อาศัยในเขตเมือง

การปรับโครงสร้างและแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อวาง ระบบและกลไกการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด ที่เชื่อมโยงกัน และสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับกลุ่มจังหวัดและระดับภาค ปรับโครงสร้างและปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่นให้เอื้อต่อประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการกำกับ ติดตาม เพื่อสร้างธรรมาภิบาลในการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนา

ระบบ การปกครองท้องถิ่น และการเปิดพื้นที่และโอกาสการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

## 2) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชนในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อดำเนินกิจกรรมสร้างสรรค์ประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการปรับปรุงระเบียบการใช้งบประมาณและจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เพื่อเอื้อให้สามารถสนับสนุนความริเริ่มที่สร้างสรรค์ของภาคส่วนต่าง ๆ

การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง ด้วยการส่งเสริมการปรับพฤติกรรมในระดับครัวเรือน ให้มีขีดความสามารถในการจัดการวางแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัว การเงินและอาชีพ โดยใช้ข้อมูลความรู้และการยกระดับการเรียนรู้ของครัวเรือน ทั้งในกลุ่มครัวเรือนภาคเกษตรและอาชีพอื่น ๆ เพื่อปรับการคิดเชิงระบบ การวางแผนอนาคต การออมและการลงทุน การดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัว เพิ่มทักษะทางการเงินและการวางแผนการจัดการที่ดิน ที่อยู่อาศัยและระบบการผลิตด้านอาชีพ เพิ่มความสามารถในการประกอบการธุรกิจ การบริหารจัดการ ตลอดจนพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับชุมชนและท้องถิ่น อันเป็นการสร้างการเรียนรู้จากภายในเพื่อสร้างคนที่มีระบบคิดที่มีเหตุผลและพึ่งตนเองได้ตามแนวทางหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ชุมชนได้บริหารจัดการและมีส่วนร่วมในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง การสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทชุมชนที่สะท้อนปัญหาความต้องการที่แท้จริงของชุมชน โดยมีข้อมูลครัวเรือนเพื่อสนับสนุนการจัดทำแผน และเชื่อมโยงแผนชุมชนกับแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค และเชื่อมโยงกับการกำหนดการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกัน ขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือทุกภาคส่วนให้มีเป้าหมายทิศทาง มีความสมดุล มีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยมีระบบการติดตามตรวจสอบที่ต่อเนื่องและโปร่งใส ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาตัวชี้วัด และระบบการประเมินความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าในการยกระดับ ความเข้มแข็งของชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง

การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน โดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มและมีเวทีกลางเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

และเพื่อปรึกษาหารือกิจการที่เป็นประเด็นสาธารณะ สามารถกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบนฐานการมีข้อมูล และการใช้เหตุผล และสร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และ ลดความขัดแย้งได้อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่ระดับฐานราก และสร้าง ความสมานฉันท์ตลอดจนปรับบทบาทภาครัฐให้เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ชุมชนจัดการตนเองได้มากขึ้น โดยรัฐเป็นที่ปรึกษาสนับสนุนองค์ความรู้และพัฒนาทักษะในการบริหารจัดการให้กับชุมชน เพื่อเป็น พลังของการพัฒนา

### 3) ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ภาครัฐยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่าง สะดวกรวดเร็ว โปร่งใส หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ มีระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการ บริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน

การให้บริการสาธารณะของภาครัฐได้มาตรฐานสากลและเป็นระดับ แนวหน้าของ ภูมิภาค ปรับรูปแบบและวิธีการดำเนินการของภาครัฐมีลักษณะที่เบ็ดเสร็จ ครบวงจร และ หลากหลายรูปแบบตามความต้องการของผู้รับบริการ มีความร่วมมือกับภาคีอื่น ๆ พร้อมทั้ง ปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการ สามารถส่งเสริมภารกิจของภาคส่วน ต่าง ๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงบทบาทและกลไกภาครัฐให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ในการประกอบการ การกำหนดกฎระเบียบที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจภาคเอกชน ทุกขนาด สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ภาครัฐมีความเชื่อมโยงในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการ นำเทคโนโลยีดิจิทัล มาประยุกต์ใช้มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน และ แหล่งข้อมูลต่าง ๆ นำไปสู่การวิเคราะห์การจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อการพัฒนานโยบาย และการ ให้บริการภาครัฐ มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะตั้งแต่ต้นจนจบ กระบวนการ เพื่อให้สามารถติดต่อราชการได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส เสียค่าใช้จ่ายน้อย และตรวจสอบได้

ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยง การพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ การบริหารจัดการภาครัฐมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงและเป็นกลไกสำคัญในการนำยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในทุกระดับ มีการจัดสรร งบประมาณที่มีลักษณะยึดโยงกับยุทธศาสตร์ในทุกระดับ มีเป้าหมายร่วมกันทั้งในเชิงประเด็น เชิงภารกิจ และเชิงพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่ รวมทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผล

การดำเนินงานทั้งในระดับยุทธศาสตร์ภารกิจและพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนา การจัดทำนโยบาย และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง

ให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ใช้แผนแม่บท ตามยุทธศาสตร์ชาติแผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบาย และแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติ ผ่านแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้มีเอกภาพ และสอดคล้องประสานกันตามห่วงโซ่การพัฒนา ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย การพัฒนาเทคโนโลยีหรือเครื่องมือในการ สนับสนุนให้เกิด การบูรณาการในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่นในสังคม โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีเป้าหมายที่ชัดเจน

ระบบการเงินการคลังประเทศสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินการคลังของประเทศมีการปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบภารกิจใน การสนับสนุน และไม่เป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติระบบงบประมาณแผ่นดินต้องสอดคล้อง กับลักษณะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติทั้งในลักษณะแผนเชิงยุทธศาสตร์แผนตามภารกิจ และ แผนระดับพื้นที่ มีการรักษาวินัยการเงินการคลังภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง การพัฒนา ระบบการคลังล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว การปรับปรุงวิธีการงบประมาณให้มีความ คล่องตัว สะดวก เหมาะสมกับสถานการณ์และความเร่งด่วน การใช้จ่ายงบประมาณโปร่งใส เป็นไป ตามเป้าหมาย ในระยะเวลาที่กำหนด และมีแผนเพิ่มรายได้ของประเทศคู่กับแผนงบประมาณให้เกิด สมดุลระหว่าง รายได้กับรายจ่าย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐและ การปรับปรุงระบบภาษี

ระบบติดตามประเมินผลที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ในทุกระดับ มีการติดตามประเมินผลทั้งก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินการ และหลังการดำเนินงาน เป็นการ ติดตามประเมินผลทั้งระบบ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และ ผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติตั้งแต่ระดับชาติระดับประเด็นการพัฒนา ระดับหน่วยงาน และระดับพื้นที่ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการ ติดตาม ประเมินผล และจัดให้มีการรายงานการติดตามประเมินผลในการบรรลุเป้าหมายต่อสาธารณะ เป็นประจำ รวมทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ภาครัฐมีขนาดเล็กกลาง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการ

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งมีการถ่ายโอนภารกิจ ที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง โดยภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ตรวจสอบความซ้ำซ้อนและปรับภารกิจและพันธกิจ ของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ โดยยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น ถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ รวมถึงการจัดระบบองค์กรภาครัฐที่แยกแยะ บทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและหน่วยงานผู้ให้บริการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและมีการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยภารกิจที่ภาครัฐยังจำเป็นจะต้องดำเนินการจะต้องกำหนดให้มีโครงสร้างหน่วยงานที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่รับผิดชอบ มีความคุ้มค่า และสามารถ ขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม กำหนดความสัมพันธ์และการพัฒนาบทบาทในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาในการดำเนินการที่สำคัญระหว่าง การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึง การสนับสนุนให้ชุมชนหรือเอกชนร่วมดำเนินการ ในบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ในการทำงาน จัดทำ บริการสาธารณะและ กิจกรรมสาธารณะ มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้มีรูปแบบ การจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย มีระบบภาษีและรายได้ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม สามารถพัฒนา รายได้ และทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ประชาชน และความต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย และทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น

ภาครัฐมีความทันสมัย ทันการเปลี่ยนแปลง และมีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงาน อย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เทียบได้กับมาตรฐานสากล สามารถรองรับกับสภาพแวดล้อม ในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น และทันการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยองค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ ปรับโครงสร้าง และระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย มีการดำเนินงาน ที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นสำนักงานสมัยใหม่ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มี ขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว ไม่ยึดติด กับการจัดโครงสร้าง องค์กรแบบราชการ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบ ได้ตามสถานการณ์ พัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย โดยมีการกำหนด นโยบายและการบริหาร



จัดการที่ตั้งอยู่บนข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์มุ่งผลสัมฤทธิ์มีความโปร่งใส ยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง นำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล มาใช้ในการบริหารและการตัดสินใจ รวมทั้งนำองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างคุณค่าและแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา พร้อมทั้ง มีการจัดการความรู้และถ่ายทอดความรู้อย่างเป็นระบบเพื่อพัฒนาภาครัฐให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ ในการปฏิบัติหน้าที่และขับเคลื่อนภารกิจยุทธศาสตร์ชาติ โดยภาครัฐมีกำลังคนที่เหมาะสมทั้งปริมาณและคุณภาพ มีระบบบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากรให้สามารถสนองความต้องการในการปฏิบัติงาน มีความก้าวหน้าในอาชีพ สามารถจูงใจให้คนคิดค้นการทำงานในภาครัฐ มีระบบการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรภาครัฐให้มีสมรรถนะใหม่ ๆ สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบทการพัฒนา มีการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม การปรับเปลี่ยนแนวคิดให้การปฏิบัติราชการเป็นมืออาชีพ มีจิตบริการ ทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า สามารถ บูรณาการการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ได้อย่างเป็นรูปธรรม ภาครัฐมีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว ยึดระบบคุณธรรม เพิ่มความ ยืดหยุ่นคล่องตัวให้กับหน่วยงานภาครัฐในการบริหารทรัพยากรบุคคลในทุกขั้นตอนควบคู่ไปกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพและคุณภาพภายใต้หลักระบบคุณธรรม ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไก การวางแผน กำลังคน รูปแบบการจ้างงาน การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง เพื่อเอื้อให้เกิด การหมุนเวียน ถ่ายเทแลกเปลี่ยน และโยกย้ายบุคลากรคุณภาพในหลากหลายระดับระหว่างภาคส่วน ต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างคล่องตัว รวมทั้ง ทบทวนและปรับเปลี่ยนระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีมาตรฐาน เหมาะสมสอดคล้องกับภาระงาน

บุคลากรภาครัฐยึดค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน มีคุณธรรม และมีการพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ พัฒนาขีดความสามารถบุคลากรภาครัฐและวาง มาตรการที่เหมาะสมกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพให้มีสมรรถนะใหม่ ๆ ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและสร้างค่านิยมในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ได้อย่างเป็นรูปธรรม ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาภาวะผู้นำในทุกระดับ ให้มีขีดสมรรถนะสูง มีความรับผิดชอบ และมีความเป็นมืออาชีพ เป็นทั้งผู้นำทางความรู้และความคิด ผลักดันภารกิจ นำการเปลี่ยนแปลง พัฒนา นโยบายและยุทธศาสตร์เป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ร่วมงาน และต่อสังคม โดยมีการสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ในหน่วยงานภาครัฐทุกระดับอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบเพื่อรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว

ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทุกภาคส่วนร่วมต่อต้าน การทุจริต ภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในทุกระดับ โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคลากรภาครัฐให้เกิดขึ้น รวมทั้งสร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและละอาย ต่อการทุจริตประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ พร้อมทั้ง ส่งเสริม สนับสนุน ให้ภาคีองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชน และภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสอดส่อง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสการทุจริต และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประชาชนและภาคีต่าง ๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง ส่งเสริม และเสริมสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือ ชี้เบาะแสการทุจริต โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ พร้อมทั้ง มีระบบการรับเรื่อง ร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรภาครัฐยึดมั่น ในหลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องยึดถือแนวทางปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หลักปรัชญาของ เศรษฐกิจพอเพียง และหลีกเลี่ยงการขัดกันระหว่างประโยชน์บุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้ง ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินให้ประชาชนทราบ

การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพมีความเด็ดขาด เป็นธรรม และตรวจสอบได้จัดการกับผู้กระทำความผิดทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกระดับ อย่างตรงไปตรงมาเป็นธรรม และตรวจสอบได้พร้อมทั้งให้การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของนักการเมืองและผู้มีอิทธิพล ตลอดจนวางมาตรการคุ้มครองพยาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ต้องกำหนดให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ อย่างจริงจังและรวดเร็ว และการบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบ แบบบูรณาการ จัดให้มีกลไกการประสานงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการพัฒนากระบวนการและโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการและมุ่งผลสัมฤทธิ์

กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น กฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก กำหนดกติกาในการแข่งขัน ให้เกิดความเป็นธรรมแก่การดำเนินธุรกิจทั้งในธุรกิจทั่วไปและธุรกิจเฉพาะ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการผลิต การค้า การบริการ และสามารถอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะ การปรับปรุงแก้ไขและยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เอื้ออำนวยต่อการ บริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ การให้บริการประชาชน การประกอบธุรกิจ การแข่งขันระหว่างประเทศ สอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้ง การสร้างการรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียม

กฎหมายมีเท่าที่จำเป็น ออกแบบกฎหมายที่รอบคอบรัดกุมเพื่อแก้ปัญหาอย่างตรงจุด ให้มีความสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์ ต่อประชาชนโดยรวม ด้วยการสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์และบริหารจัดการ ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและการประกอบอาชีพ ใช้กฎหมาย เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและกำหนดวงรอบในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้น ในการตรากฎหมายต้องดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน รวมทั้งจัดให้มีการสร้างความรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม มีการเสริมสร้าง ประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ไม่เลือก ปฏิบัตินำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย ป้องกันการกระทำผิด และจับกุมผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว

### 3.2.8 แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569

การบริหารจัดการภาครัฐยังขาดธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคมายาวนาน โดยขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้บริการประชาชน และการจัดทำบริการสาธารณะยังไม่ได้มาตรฐานสากล ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การให้บริการของท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพและไม่โปร่งใส กระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจและด้านงบประมาณยังไม่เพียงพอ และการทุจริตคอร์ปชันก็ยังเป็นปัญหาสำคัญ โดยภาพลักษณ์การทุจริตคอร์ปชันเมื่อปี พ.ศ. 2558 จาก 168 ประเทศทั่วโลก ประเทศไทยได้คะแนนความโปร่งใส 38 คะแนน จาก 100 คะแนน ได้อันดับที่ 76 และประเทศไทยมีความโปร่งใสอยู่ในอันดับที่ 3 ของอาเซียน โดยมีคะแนนความโปร่งใส 58 คะแนน

จากสถานการณ์ความโปร่งใสของสังคมไทย และแนวโน้มสถานการณ์ของคุณธรรมจริยธรรม โดยศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) กระทรวงวัฒนธรรม ผลการศึกษาพบประเด็นปัญหาคุณธรรมของสังคมไทยคือ ยังขาดความซื่อสัตย์ สุจริต มีคอร์ปชัน จึงต้องระดมพลังจากภาคีทุกภาคส่วนผ่านกลไกของท้องถิ่น พัฒนากลไกให้เจ้าหน้าที่และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม วางมาตรการรองรับการบริหารงานการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาการให้เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น สร้างมาตรการและแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมสร้างจิตความสามารถ ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ปรับกระบวนการทำงานของท้องถิ่น เชื่อมโยงเป็นภาคเครือข่ายอื่นอย่างมีธรรมาภิบาล ส่งเสริมการพัฒนาให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล โดยมีประเด็นในการพัฒนา 4 ยุทธศาสตร์ แต่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ประกอบด้วย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐและธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยมีแนวทางในการพัฒนาประกอบด้วย

1) ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อสร้างพลังการขับเคลื่อนค่านิยม ด้านการทุจริตจากฐานของการพัฒนาท้องถิ่นให้ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

2) ยกระดับการจัดการธรรมาภิบาลท้องถิ่นด้วยการป้องกันการทุจริตในการปกครองท้องถิ่น ที่มีมาตรฐานสากล หนุนเสริมภาพลักษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ร่วมขับเคลื่อนประเทศไทย ชี้อตรง โปร่งใส ให้เป็นที่ประจักษ์ในระดับนานาชาติ

3) สร้างและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐและมาตรฐานธรรมาภิบาลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของประเทศด้วยมาตรฐานการให้คำปรึกษาระดับสากล และการประเมิน ผ่านการมีส่วนร่วม จากองค์กรภาคีทุกภาคส่วน

4) สร้างสรรค์มาตรฐาน รูปแบบ แนวทางเพื่อความคล่องตัว และการพึ่งตนเอง ในด้านรายได้ ของท้องถิ่น และการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเอง ได้ที่เหมาะสม

5) ปรับโครงสร้างหน่วยงาน บทบาท ภารกิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า

6) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภารกิจการถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐสู่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการจัดบริการประชาชน และไม่เป็นการ ภาระขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในระยะยาว

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะของ ท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีประเด็นในการพัฒนาประกอบด้วย

1) ร่วมสนับสนุนการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นกำลังหลักในการ เสริมสร้าง ความเข้มแข็งของท้องถิ่นในการพึ่งตนเอง และรองรับการเปลี่ยนแปลง และการแข่งขัน

2) สร้างกลไกมาตรการรองรับการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วม เสริมสร้างสวัสดิการ สังคม เสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมระดับพื้นที่

3) พัฒนาการบริการสาธารณะของท้องถิ่นผ่านการร่วมดำเนินการของเอกชนหรือ หน่วยงานรัฐ ที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริการประชาชน

4) เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับการบริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้มาตรฐานสากล รองรับความต้องการของประชาชน ภาคธุรกิจ และทิศทางการพัฒนา ประเทศไทย 4.0

5) รวมพลังองค์กรภาคีทุกภาคส่วนร่วมหนุนเสริมการพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ประสบ ความสำเร็จในการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน ตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ

#### 4. รูปแบบ โครงสร้าง องค์ประกอบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการ จัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ สาธารณะนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรไว้ ที่จะใช้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งองค์กรได้ การวิจัยนี้จึงจัดทำรูปแบบ โครงสร้าง และองค์ประกอบ ของความร่วมมือ เพื่อเป็นต้นแบบกฎหมาย อันเป็นคำตอบของการวิจัย ดังนี้

ความร่วมมือในรูปแบบ Syndicate ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะมีโครงสร้างประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร ผู้จัดการหรือผู้บริหาร มีพนักงานผู้ปฏิบัติงาน รูปแบบ Special District ของสหรัฐอเมริกา ก็มีโครงสร้างประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร ผู้จัดการหรือผู้บริหาร มีพนักงานผู้ปฏิบัติงาน และรูปแบบ Municipal Cooperative ของประเทศญี่ปุ่น ก็มีโครงสร้าง ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร ผู้จัดการหรือผู้บริหาร มีพนักงานผู้ปฏิบัติงาน มีความเหมือน ในด้านโครงสร้าง แต่ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในรูปแบบองค์การสหกรณ์นั้น ยังไม่มีโครงสร้างองค์การ จึงนำมากำหนดเป็นโครงสร้างขององค์การความร่วมมือขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ดังนี้

- 1) คณะกรรมการบริหารองค์การความร่วมมือ
- 2) ผู้บริหารหรือผู้จัดการองค์การ
- 3) ผู้ปฏิบัติงานขององค์การ
- 4) ประเภทบริการในอำนาจหน้าที่
- 5) ที่มาเงินทุนและรายได้ขององค์การ

#### 5. การจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการ จัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น การวิจัยนี้ได้นำรูปแบบวิธีการจัดทำกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการ ประกาศใช้คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น

และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลัง เมื่อกฎหมายมีผลบังคับ เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การจัดทำกฎหมายนั้น มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่า ให้นำหน่วยงานของรัฐตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน

1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

2) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

5) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลา หรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

6) ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่ เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมี

ดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำนั้น ต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย

(3) หลักเกณฑ์อื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

9) หลักเกณฑ์อื่น

การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดหรือแย้งตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายทั้ง 9 ข้อ จึงสามารถจัดทำเป็นร่างกฎหมายได้



## บทที่ 3

### วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยเรื่อง กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ ได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัย เพื่อการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการมีส่วนร่วมในการออกแบบ/ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และเมื่อได้วิเคราะห์จนกระทั่งจัดทำเป็นร่างกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือแล้ว จะนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเอาข้อวิพากษ์ไปปรับปรุงแก้ไขคำตอบให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2564, หน้า 111) ซึ่งวิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้มีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการวิจัยเอกสารที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ (Primary Data) หมายถึง เอกสารที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรง เป็นข้อมูลที่เป็นนภาพ (Originality) คือยังไม่ผ่านการวิเคราะห์มาก่อน หรือเป็นข้อมูลที่ผู้ผลิตผลงานเป็นผู้ค้นพบ หรือเขียนขึ้นมาจากตัวผู้เขียนเอง โดยไม่ได้คัดลอกของผู้อื่น หรือผ่านการวิเคราะห์ หรือตีความของผู้อื่นมาก่อน ข้อมูลปฐมภูมิ เช่น กฎหมาย คำพิพากษาศาล ประกาศ รายงานการประชุม หรือหนังสืออนุมัติ และเอกสารทุติภูมิ (Secondary Data) เป็นเอกสารที่ผ่านการวิเคราะห์หรือสังเคราะห์ หรือตีความ หรืออธิบายไว้แล้ว เช่น กฎหมายที่นำไปอธิบายในตำรา หรือบทความ หรืองานวิจัย โดยข้อมูลที่รวบรวมนี้ได้จากการค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับหลักการที่เกี่ยวข้อง กับการวิเคราะห์ข้อมูลด้านความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ประชาชนจะได้รับตามหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งเอกสารอื่น ที่เป็นทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลเอกสารที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารไว้ดังนี้

### 1.1 ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยข้อมูลเอกสารหลัก คือ ทฤษฎี หลักการและรายงานการวิจัย ตำรา บทความ ความหมายต่างประเทศ ความหมายในประเทศ ที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ในการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ

- 1) ทฤษฎีบริการสาธารณะ
- 2) ทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
- 3) ทฤษฎีองค์การ
- 4) ทฤษฎีอำนาจรัฐ : หลักการกระจายอำนาจ  
: หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) หลักนิติรัฐ
- 6) หลักนิติธรรม
- 7) หลักความรับผิดชอบ
- 8) หลักการตรวจสอบ
- 9) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 1.2 ความหมายที่เกี่ยวข้อง

#### 1.2.1 ความหมายต่างประเทศ

- 1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) : Syndicate of France Code General des Collectivites Territorial of 1996 (พ.ศ. 2539) : Establishment's de Cooperation Intercommunal
- 2) สหรัฐอเมริกา (United State of America) Special District: Solid Waste Disposal District Act of 1965 (พ.ศ. 2508)
- 3) ประเทศญี่ปุ่น (Japan) : Municipal Cooperative : Local Autonomous Law 1947 (พ.ศ. 2490)

#### 1.2.2 ความหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534
- 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
- 4) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562
- 5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2562

6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2562

7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2562

8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2562

นอกจากนี้ ยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารประเภทอื่นที่จะใช้เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ได้แก่ ตำรา รายงานวิจัย บทความและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งข้อมูลเอกสาร กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยเหล่านี้ นำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการจัดทำกฏต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### 1.3 การทบทวนวรรณกรรม

ข้อมูลที่เป็นวรรณกรรม ประกอบด้วย ทฤษฎี หลักการ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

## 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นประเด็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนา ระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัย ตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานะผู้กำหนดนโยบาย และผู้กำกับดูแลท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น และผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่ผ่านการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 9 คน ดังนี้

### 2.1 ประชากรสัมภาษณ์

1) อธิบดีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน

2) นายอำเภอ จำนวน 1 คน

3) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน

4) นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน

5) นายกองการบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน

6) ปลัดเทศบาล จำนวน 2 คน

7) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน

ประชากรสัมภาระที่ผู้วิจัยกำหนดดังกล่าว เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2.2 ประเด็นสัมภาระ

ประเด็นสัมภาระเชิงลึก เป็นประเด็นการสัมภาระเชิงสนทนา ระหว่างประชากรสัมภาระกับผู้วิจัยตามที่กำหนดไว้ ประเด็นสำคัญคือ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ และปัญหาทางข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้อำนาจจัดตั้ง รวมทั้งเหตุที่ท้องถิ่นไม่เลือกที่จะดำเนินการ จำนวน 8 ประเด็น โดยรวมถึงประเด็นที่ปรากฏในระหว่างสัมภาระที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีประโยชน์เพิ่มเติม ดังนี้

ประเด็นที่ 1 สถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ

ประเด็นที่ 2 ผลกระทบที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นที่ 3 แนวทางและวิธีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ วิธีจัดการกับปัญหา ผลกระทบ และผลที่ได้รับ

ประเด็นที่ 4 ความคิดเห็นต่อการนำทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การและการบริหาร มาใช้กับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 5 การนำเอารูปแบบตามทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การและการบริหาร หลักกฎหมายต่างประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ มาใช้ในการออกกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความเหมาะสมและผลที่ได้รับ

ประเด็นที่ 6 แนวทางในการนำเอา ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การและการบริหาร หลักกฎหมายต่างประเทศที่มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น มาใช้ในการออกกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นที่ 7 กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ดีและเหมาะสมสำหรับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีโครงสร้างประกอบด้วยอะไรบ้าง

ประเด็นที่ 8 ข้อเสนอแนะในการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ดีและเหมาะสม

### 3. การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

การมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นการวิจัยวิธีใหม่ซึ่งมาจากแนวคิดว่าการวิจัยที่มุ่งถึงการสร้างรูปแบบในการดำเนินการในเรื่องใดก็ตาม คำตอบที่จะได้มานั้นจำเป็นต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสถานะของการปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นคำตอบหรือเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตาม ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำรูปแบบนั้นด้วย ทั้งนี้ เพราะลำพังจากการทำวิจัยจะได้คำตอบที่นำมาสร้างเป็นรูปแบบนั้นจะ มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งอาจจะส่งผลทำให้เป็นคำตอบที่ไม่ตอบสนองความต้องการ และความเป็นจริงของผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้น การใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้เสีย ร่วมออกแบบ คำตอบก็จะทำให้งานวิจัยสามารถจัดทำรูปแบบที่เหมาะสมได้มากขึ้น ทั้งนี้ เพราะผู้มีส่วนได้เสีย จะร่วมกันสร้างรูปแบบของคำตอบตามประสบการณ์ตามปัญหาที่เกิดขึ้น และตามความต้องการของเขาเหล่านั้น

ดังนั้น กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาใช้โดยมีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

#### 3.1 ประชากรร่วมออกแบบ

ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรและมีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยตรง ต่อผลของการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งสิ้น 16 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มเฉพาะ กับกลุ่มผสม

**กลุ่มเฉพาะ** คือ กลุ่มที่มีผู้มีส่วนได้เสีย เกี่ยวข้อง ตามประเภทเฉพาะตำแหน่ง แยกเป็น

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ คือ ผู้อำนวยการเขตหลักสี่ นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ปลัดเทศบาลตำบลหนองเสือ นายกเทศมนตรีตำบลหนองขี้ชาวก จังหวัดชลบุรี และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย จังหวัดนนทบุรี

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ คือ กำนันตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี และประชาชนในเขตหลักสี่

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นิติกรที่ปฏิบัติงานกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล จังหวัดฉะเชิงเทรา นักกฎหมายที่ร่วมประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือสถานีตำรวจนครบาลสุวินทวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการบริหารงานท้องถิ่น ที่เป็นที่ปรึกษากฎหมาย นักวิชาการที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหนองซ้าซาก จังหวัดชลบุรี นักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสถาบันวิจัยแห่งชาติ และนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ปรึกษากฎหมาย

โดยบุคคลทั้ง 4 กลุ่มนี้จัดเป็นกลุ่มประชากรเฉพาะที่เป็นชุดแรกของการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design)

**กลุ่มผสม** คือ กลุ่มที่มาจากการให้ประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่ม มารวมกันเป็นกลุ่มผสม ซึ่งมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มประกอบด้วย กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ กลุ่มนักกฎหมาย และกลุ่มนักวิชาการ

เหตุผลของการจัดให้มีกลุ่มประชากรแยกเป็น 2 กลุ่ม เนื่องจากในแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะนั้น ย่อมมีแนวความคิดในกลุ่มของตนที่ไม่ต่างกัน ดังนั้น ความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาการวิจัยจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนกลุ่มประชากรผสมนั้น ประชากรในกลุ่มมีอาชีพ ความคิด ประสบการณ์ ที่ต่างกัน การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในกลุ่ม จึงเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ต่อกัน ความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาการวิจัย จึงอาจเหมือนหรือแตกต่างจากกลุ่มประชากรเฉพาะก็ได้

### 3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ

#### ขั้นเตรียมการ

เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดทำ (Co-Design) ประกอบด้วย

1) กำหนดประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยตรงต่อผลของการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งสิ้น 16 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มนักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ แยกออกเป็น 2 ชุด คือ

ชุดแรก ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลของการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีทั้งหมด 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน คือ

กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มนักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

ชุดที่ 2 คือ ประชากรกลุ่มผสม หมายถึง ประชากรที่มาจากกลุ่มเฉพาะแยกมากลุ่มละ 1 คน เพื่อมารวมกันเป็นกลุ่มผสม 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มผสมจึงประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ นักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดให้มีประชากรกลุ่มเฉพาะ ทำให้การอภิปรายร่วมกันภายในแต่ละกลุ่มเฉพาะที่ต่างก็มีประสบการณ์คล้ายกันมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ของประชากรกลุ่มผสม

## 2) การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ (Co-Design)

จากการที่กำหนดแบ่งประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม จึงต้องจัดสถานที่ที่เป็น 4 โต๊ะ โดยมีระยะห่างจากกันพอประมาณ เพื่อไม่ให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน เพราะอยู่ห้องเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ห้องขนาดใหญ่

## 3) การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ Co-Design

ผู้วิจัยจัดเตรียมกระดาษแผ่นใหญ่และเครื่องเขียนสำหรับเขียนคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม พร้อมแท่นที่ตั้ง

## 4) การจัดเตรียมเลขานุการกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ในการบันทึกมติของที่ประชุมกลุ่ม

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้นั้น แยกการวิเคราะห์ออกเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้อมูลที่เป็นเอกสาร ได้จากการนำข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เกี่ยวกับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีที่ประชาชนจะได้รับ รวมทั้งกฎหมายที่กำหนดให้มืองค์กรความร่วมมือ มาจำแนก วิเคราะห์ เพื่อหาลักษณะประกอบของ องค์กรความร่วมมือที่มีความเชื่อมโยง สอดคล้องตามประเด็นปัญหาที่กำหนดไว้ แล้วนำองค์ประกอบที่ได้ในรอบแรกนี้ มาทำการแจกแจงความถี่ เพื่อให้เห็นว่าแต่ละองค์ประกอบได้รับความสำคัญและจำเป็นอย่างไร และมีการพิจารณาเปรียบเทียบว่าแต่ละองค์ประกอบที่ได้ทำการศึกษานั้น มืองค์ประกอบที่จะมากำหนด กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่มีความเหมือนกันหรือต่างกันกับการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ในประเทศไทย โดยจะใช้คำตอบได้จากตารางเปรียบเทียบที่ว่าเป็น ข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์ เชิงลึก

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ใช้ข้อมูลคำตอบที่ได้รับจากกลุ่มประชากร การสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ อภิปรายร่วมกับ ทฤษฎี ประสบการณ์ผู้วิจัย เพื่อจัดทำ “ร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” เป็นร่างแรกที่น่าไปสู่การจัดทำประเด็นที่จะใช้สำหรับการสัมมนา ในการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อจัดทำการสัมมนา Co-Design แล้ว นำเอาข้อมูลคำตอบที่ได้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ อภิปรายร่วมกับผลในขั้นตอนที่ 2 เพื่อยืนยันว่าแนวคิด ความคิดเห็นเพิ่มเติม และองค์ประกอบกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ได้จากการสัมมนา ได้ถูกนำมาวิเคราะห์อย่างทั่วถึง สอดคล้องชัดเจน มีศักยภาพเหมาะสม ตรงประเด็นที่ได้กำหนดไว้ สำหรับการจัดทำกฎว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### 5. การจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยนำเอาประเด็นสำคัญ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ทั้งของไทยและต่างประเทศ มาจัดทำเป็นร่างกฎต้นแบบ (Model Regulation) จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการ ดังนี้

1) จำแนกรายละเอียดขององค์การความร่วมมือ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 ซึ่งแบ่งเป็น 5 ประเด็น คือ การจัดตั้งองค์กร คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร ผู้บริหารองค์กร โครงสร้างองค์กร และประเภทบริการสาธารณะ

2) จัดกลุ่มและเปรียบเทียบกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กร คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร ผู้บริหารองค์กร โครงสร้างองค์กร และประเภทบริการสาธารณะ

3) นำเอาข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมในการออกแบบ (Co-Design) มาวิเคราะห์ร่วมกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นร่างกฎต้นแบบ (Model Regulation) การจัดตั้งองค์การความร่วมมือ ให้มีความเป็นเอกภาพและมีความเชื่อมโยงกัน

4) เพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ที่เหมาะสม ในหมวดว่าด้วย การจัดตั้งองค์การความร่วมมือ ประกอบด้วย คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร ผู้บริหารองค์กร โครงสร้างองค์กร และประเภทบริการสาธารณะ

5) การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำเป็น ร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย

## 6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อการวิจัยได้คำตอบตามโจทย์วิจัยที่กำหนดไว้แล้ว คือการพัฒนากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อที่จะเป็นกฎหมายที่สามารถนำไปใช้ได้ การวิจัยจึงกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หมายถึง การให้ประชากรที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้ร่วมรับฟังผลการวิจัยและวิพากษ์รูปแบบกฎหมายที่จะจัดทำ เพื่อให้ประชากรที่เข้าร่วมประชุมสัมมนา รับฟังความคิดเห็นได้วิพากษ์พร้อมให้ข้อเสนอแนะ สำหรับการนำไปสู่การพิจารณาในการปรับปรุงคำตอบให้ดีขึ้น และเหมาะสม

ต่อรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากที่สุดที่จะนำไปใช้บังคับต่อไป

ประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็น เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยกำหนดไว้ประมาณ 30 คน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในวันที่ 8 ธันวาคม 2564 ณ ห้องลาเวนเดอร์ 2 ชั้น 3 โรงแรมทีเค พาเลส แอนด์คอนเวนชั่น เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร (ดูภาพประกอบที่ ภาคผนวก ง.)

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วนั้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

## 7. การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การจัดทำกฎหมายนั้น มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลัง เมื่อกฎหมายมีผลบังคับ เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหา

ของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่า ให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน

1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย คือสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

2) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

5) ไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลา หรือขั้นตอนในการพิจารณาขึ้นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

6) ไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่ เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่า มติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำนั้น ต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย

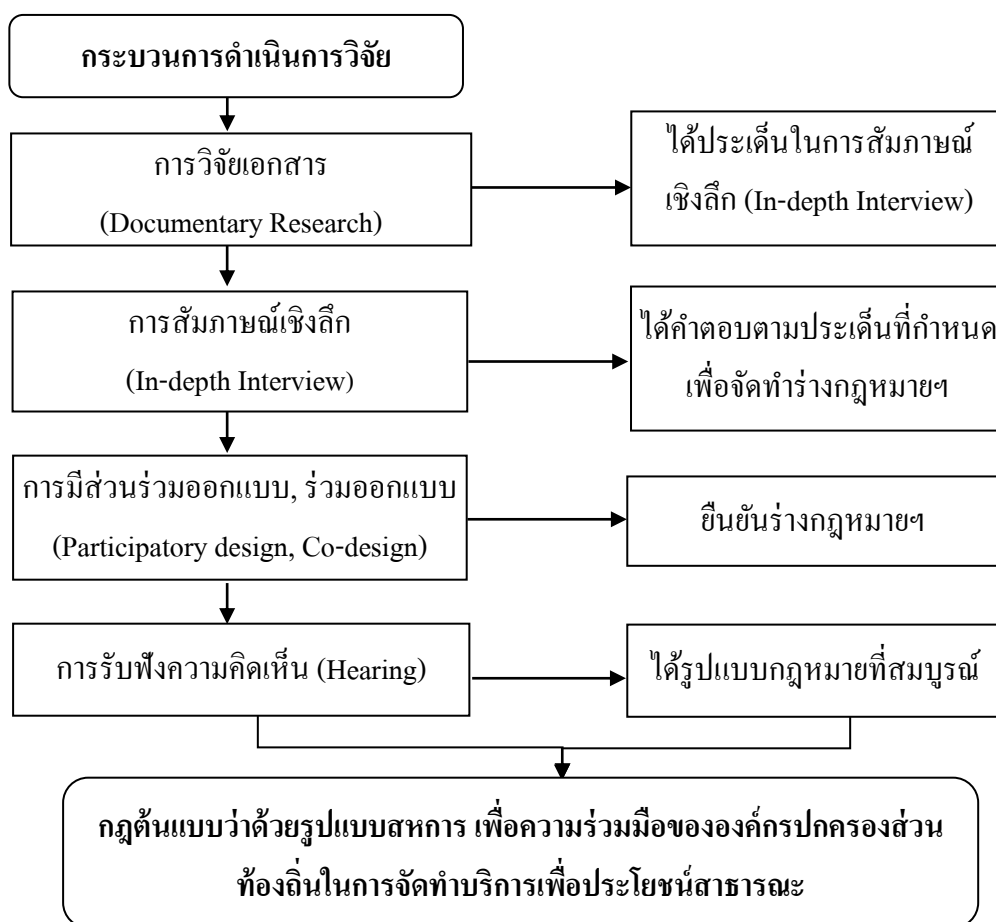
(3) หลักเกณฑ์อื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

9) หลักเกณฑ์อื่น

การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดหรือแย้งตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ทั้ง 9 ข้อ จึงสามารถจัดทำเป็นร่างกฎหมายได้

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์การวิจัยอันเป็นผลผลิต (Output) ของการวิจัย คือ การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยองค์การความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงได้นำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) มากำหนดประเด็นที่จะนำสู่การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แล้วการวิจัยได้นำไปสู่การจัดทำการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design) และเมื่อได้คำตอบมาแล้วการวิจัยได้นำไปจัดทำร่างกฎหมาย แล้วนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เพื่อให้ได้คำตอบจากการวิพากษ์และข้อเสนอแนะของประชากรที่เกี่ยวข้องมาปรับแก้กฎหมายให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น กระบวนการวิวิทยาการวิจัย ทั้งหมดนี้สรุปได้ ดังนี้ (ดูภาพประกอบที่ 3.1)



ภาพประกอบที่ 3.1 กระบวนการวิวิทยาการวิจัย

## บทที่ 4

### รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประเทศไทยนับจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือการบริหารราชการส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจ (De-Concentration) และส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้บริหารการปกครองมาจากการเลือกตั้งและกำกับดูแลโดยส่วนกลาง จึงมีความแตกต่างจากการปกครองส่วนกลางที่ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค การบริหารการปกครองไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้งบประมาณแผ่นดินเดียวกันที่มาจากเงินรายได้ของภาครัฐ จากภาษีต่าง ๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมาจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย รวมทั้งค่าธรรมเนียมการอนุมัติและอนุญาต และค่าปรับการฝ่าฝืน ข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นารายได้ทั้งหมดนั้น ให้กับส่วนกลาง โดยกฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางแบ่งส่วนที่เป็นเงินได้นั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เป็นงบประมาณบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น เงินงบประมาณแผ่นดินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะใช้ในการบริหารในพื้นที่ได้นั้น จึงขึ้นอยู่กับเงินได้ของท้องถิ่นนั้น ซึ่งเงินได้ของท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับความเจริญของท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดมีกิจการและมีการประกอบการต่าง ๆ ที่เป็นแหล่งเงินได้ในรูปของภาษีให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเงินได้ เช่น โรงงาน อุตสาหกรรม สถานบริการ ร้านค้า หรือประชาชนมีเงินได้มาก ก็จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีเงินจากเงินได้ที่จัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้มาก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา หากพิจารณาถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบจะพบว่ารูปแบบพิเศษเช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บรายได้ในระดับที่สูง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งจัดเก็บเงินได้ เช่น กรุงเทพมหานครจะมีสถานประกอบการต่าง ๆ ที่สามารถที่จะ

สร้างรายได้ หรือเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สามารถที่จะเก็บรายได้จากการท่องเที่ยว และสถานบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวก็เป็นแหล่งเงินได้ แต่ก็มีอีกหลายท้องถิ่นในประเทศที่ไม่สามารถจะจัดเก็บรายได้ ในขณะที่เดียวกันอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหมือนกัน คือการให้บริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง กิจกรรมในหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555, หน้า 71-78) เพื่อเอื้ออำนวยต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน เพราะฉะนั้น ความจำเป็นในการให้บริการสาธารณะจึงเป็นความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนแต่ละพื้นที่ ไม่ว่าจะในพื้นที่การปกครองในรูปแบบพิเศษหรือรูปแบบทั่วไปรวมใน 5 รูปแบบนี้ ความต้องการและความจำเป็นจะมีเท่าเทียมกัน เพียงแต่การจัดให้มีการจัดบริการสาธารณะเหล่านั้น ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เนื่องจากเงินงบประมาณที่มีอยู่มีความแตกต่างกันตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ จึงทำให้การวิจัยเห็นว่าในบางครั้งการให้บริการสาธารณะนั้น นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังต้องมีทางด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสม ซึ่งโดยลักษณะของรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศักยภาพในการที่จะมีขีดความสามารถจัดทำบริการสาธารณะไม่เท่าเทียมกัน ในขณะที่ยังต้องจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกัน จึงเป็นปัญหาว่าจะทำอย่างไรที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสามารถจัดทำความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพอีกด้าน เพื่อที่จะให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้ โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่จำเป็นพื้นฐานในชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้สามารถจัดทำได้ ทั้งรูปแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคล ที่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ และรูปแบบไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่พบปัญหาความไม่ต่อเนื่อง

การวิจัยนี้ จึงมีแนวคิดที่จะให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งแนวคิดนี้ได้เคยมีการดำเนินการมาแล้วในอดีตตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยร่วมกันระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพในขณะนั้นกับเทศบาลเมืองนนทบุรี ร่วมกันทำกิจการรถยนต์โดยสารสาธารณะ แต่ด้วยเหตุปัญหาหลายประการทำให้การดำเนินการในลักษณะนี้ถูกยกเลิกไป ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพ มาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จึงมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายใหม่ ประกอบกับในยุคสมัยนั้นประชาชนยังไม่นิยมการเดินทางด้วยรถยนต์โดยสารมากนัก จึงทำให้เกิดความไม่คุ้มทุน และได้ยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2494 และต่อมาแม้จะยังคงไว้ซึ่งความร่วมมือในรูปแบบนี้ไว้ในกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังไม่สามารถก้าวผ่านปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้

จากแนวคิดที่เคยมีมาแล้วนี้กับความต้องการในการรับบริการสาธารณะบางประเภทของประชาชนในท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะเป็นค่าใช้จ่ายกับเทคโนโลยีที่จะดำเนินการบริการสาธารณะได้ยังมีความแตกต่างกัน ดังนั้นการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นความจำเป็นในยุคปัจจุบันและอนาคต แต่ที่เป็นปัญหาก็คือแนวคิดนี้หากจะดำเนินการได้ จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกรอบรับ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงกำหนดเป้าหมายในการหาคำตอบ ของแนวทางการร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปแบบของประเทศที่มีการดำเนินการในลักษณะร่วมมือกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ เพื่อใช้ในการจัดทำกฎหมาย ซึ่งการวิจัยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ดังนี้

## 1. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดทำ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งมีความสำคัญต่อประชาชนเนื่องจากส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และบริการสาธารณะนั้นมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากบริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องดำเนินการเพื่อประชาชนในเขตพื้นที่ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รู้ความต้องการและความจำเป็นของประชาชนดีกว่าองค์กรอื่น ซึ่งบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะ ซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดบริการสาธารณะใน 4 ประเภท ซึ่งมีความสำคัญแตกต่างกันดังนี้

1) ด้านการคมนาคม มีความสำคัญในด้านการอำนวยความสะดวกในการติดต่อไปมาถึงกัน

2) การศึกษาท้องถิ่น มีความสำคัญ เพื่อให้การศึกษาเข้าถึงประชาชนทุกพื้นที่อย่างเสมอภาค เช่น ในพื้นที่ห่างไกลเมือง

3) การสาธารณสุข มีสำคัญด้านความรวดเร็วในการได้รับการรักษาพยาบาล อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลเมือง

4) การจัดการขยะ สำคัญในด้านการจัดการขยะชุมชน เพื่อป้องกันพาหะนำโรคที่จะแพร่เชื้อโรคมายังคน และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

บริการสาธารณะที่กล่าวมานั้น มีผลต่อประชาชนในท้องถิ่น ด้านความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะ 4 ประเภทนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีศักยภาพในการจัดทำเนื่องจาก มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และเทคโนโลยี จึงจัดทำได้ไม่ทั่วถึงและไม่มีศักยภาพเพียงพอ จึงเกิดปัญหาแต่บริการสาธารณะทั้งสี่ประเภทนี้ก็มีความสำคัญตามลำดับ ดังนี้

1) ด้านการจัดการขยะ ยังเป็นปัญหาเกิดขึ้นทั่วประเทศ เพราะทั้งภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถจัดการอย่างมีประสิทธิภาพได้

2) ด้านการสาธารณสุข ยังไม่สะดวกและยังไม่ทั่วถึงประชาชนในพื้นที่ห่างไกลเมือง

3) ด้านการศึกษา ยังไม่สะดวกและทั่วถึงพื้นที่ห่างไกลเมือง ประชาชนห่างไกลยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้

4) ด้านการคมนาคม ปัจจุบันถนนต่าง ๆ เข้าถึงพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ยังมีพื้นที่ห่างไกล เช่น พื้นที่ห่างไกลยังไม่สะดวกเท่าเขตเมือง

สภาพการณ์ของการให้บริการใน 4 ประเภทนี้ ท้องถิ่นในเขตเมือง เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง สามารถจัดทำได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล นั้นยังจัดทำได้ไม่ครบถ้วน ซึ่งโดยสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วหากให้ครบถ้วนจะต้องมีความพร้อมในเรื่องงบประมาณและเทคโนโลยี ซึ่งที่ผ่านมามีบริการสาธารณะทั้ง 4 ประเภทนี้ มีการจัดทำด้านการคมนาคมมากที่สุด แต่ด้านการศึกษาและการสาธารณสุขยังไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการ ส่วนการจัดการขยะนั้นมีการดำเนินการแต่ยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะจะต้องใช้งบประมาณมาก ซึ่งหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ครบได้นั้นจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการร่วมมือกันจัดทำ โดยร่วมทุนและเทคโนโลยี เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้ ซึ่งแนวคิดในการร่วมมือระหว่างท้องถิ่น หรือท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ หรือกับภาคเอกชนนั้น เพื่อให้ร่วมทุนในการดำเนินการได้ ซึ่งแนวคิดนี้มีการดำเนินการมาแล้วในอดีต โดยดำเนินการระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพ กับเทศบาลเมืองนนทบุรี ร่วมกันในรูปแบบสหการ เพื่อจัดทำบริการรถยนต์โดยสารประจำทาง แต่ขาดทุนเนื่องจากในขณะนั้น ประชาชนยังไม่นิยมเดินทางด้วยรถยนต์ เพราะเคยชินกับความ เป็นอยู่แบบดั้งเดิม ที่ไม่ต้องใช้เงินค่าบริการ ต่อมาจึงทำให้กิจการดังกล่าวขยับเลิกไปเมื่อประมาณ พ.ศ. 2494

หากจะนำเอาแนวคิดนี้มาดำเนินการใหม่ น่าจะเป็นไปได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดความร่วมมือไว้ในรูปแบบสหการตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดไว้ เนื่องจากความร่วมมือดังกล่าวจัดตั้งโดยกฎหมาย มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล จะมีความยั่งยืนต่อเนื่อง เพราะบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่อง และส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของ



ประชาชน จากแนวคิดของการให้มีความร่วมมือของท้องถิ่นนั้น จึงทำให้การวิจัยกำหนดประเด็นในการจัดทำรูปแบบความร่วมมือ โดยการนำเอารูปแบบของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางประกอบการจัดทำรูปแบบความร่วมมือในการวิจัยนี้ ซึ่งหากได้คำตอบของรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรความร่วมมือต่อไป

ปัจจัยทั้งด้านงบประมาณและเทคโนโลยีนี้ ย่อมมีถึงศักยภาพในการให้บริการสาธารณะประเภทที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยกำหนดประเภทบริการสาธารณะสำหรับการวิเคราะห์ไว้ 4 ประเภท คือ

- 1) การคมนาคม
- 2) การศึกษา
- 3) การสาธารณสุข
- 4) การจัดการขยะ

บริการสาธารณะทั้ง 4 ประเภทนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนมีความต้องการบริการสาธารณะ แต่ด้วยเหตุแห่งปัจจัย ใน 2 ด้านดังกล่าวมานั้น ทำให้มีความแตกต่างกันในการจัดบริการสาธารณะ ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดหากวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพการณ์ของการจัดบริการสาธารณะ กับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อนำเอากรุงเทพมหานครมาเปรียบเทียบกับประเด็นบริการสาธารณะใน 4 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านการคมนาคม

การคมนาคม หมายถึง การติดต่อไปมาถึงกัน และการสื่อสาร (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 36 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ จัดให้มีและบำรุงทั้งทางบกและทางน้ำ การคมนาคมนั้นมี 3 ทาง คือ การจราจรทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ การจราจรทางอากาศเป็นการจราจรโดยอากาศยาน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่สูงมากจะต้องดำเนินการในระดับประเทศ ส่วนการจราจรทางน้ำก็จะเหมาะสมแต่เฉพาะพื้นที่ปกครองที่มีแม่น้ำ ลำคลองหรือทะเลเท่านั้น แต่ที่สามารถดำเนินการได้ทั่วไป คือการจราจรทางบก ประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ การจราจรทางถนน เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และการจราจรทางราง เช่น รถไฟ รถไฟฟ้า ปัจจุบันจะมีความจำเป็นต่อประชาชน โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ เพราะในปัจจุบันผู้คนจะทำงานแข่งกับเวลา เพราะมีการแข่งขันทางธุรกิจสูงมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องลดระยะเวลาในการเดินทาง เพื่อเพิ่มระยะเวลาให้กับการทำงานได้มากขึ้น

การคมนาคมทางบกเป็นความจำเป็น และเป็นที่ต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญมากหรือน้อยก็ตาม แต่ที่เป็นปัญหาคือศักยภาพในการให้บริการระบบการขนส่ง ทั้งการขนส่งคนหรือขนส่งสินค้าจะมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งหากจะให้ มีเทียบเท่ากรุงเทพมหานครที่มีความเจริญสูงสุดของประเทศ ที่มีศักยภาพสูงทั้งทางด้าน งบประมาณและเทคโนโลยีย่อมเป็นไปได้ที่จะให้มีระบบการขนส่งได้ทุกรูปแบบเหมือนที่มี ในกรุงเทพมหานคร แม้แต่ระบบรถยนต์โดยสารสาธารณะก็ยังไม่สามารถจะจัดให้มีบริการได้ ในทุกพื้นที่ที่ปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะพิจารณาเฉพาะถนนก็ยังพบถึงความแตกต่าง ในระหว่างพื้นที่ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักพบว่าในเขตพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลาย ๆ แห่ง ที่มีถนนสำหรับการสัญจรของประชาชนในพื้นที่ที่สร้างไม่เสร็จต้องรอ งบประมาณแผ่นดิน ทำให้มีการสร้างถนนที่เสร็จเป็นช่วง ๆ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนในพื้นที่มีความ จำเป็นต้องใช้สัญจรเท่า ๆ กัน นอกจากนี้หากจะไม่พิจารณาในด้านการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะพบว่ามาตรฐานและคุณภาพของถนนก็ต่ำ เนื่องจาก มีงบประมาณจำกัด

อย่างไรก็ตาม โดยบริบทของการพัฒนาประเทศแล้ว การสร้างความเจริญจากที่เคยมี แต่ในกรุงเทพมหานคร ที่คงมีบริการสาธารณะทุกประเภทนั้น ในพื้นที่ปกครองขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในรอบ ๆ ปริมาณของกรุงเทพมหานคร เช่น นนทบุรี ปทุมธานี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา อุทยา ที่การพัฒนาค่อย ๆ ขยายไปยังพื้นที่เหล่านี้ แต่บริการสาธารณะก็ยังคงมี ข้อจำกัดอยู่เช่นเดิม แต่ความต้องการและความจำเป็นด้านการคมนาคมก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม

## 2) ด้านการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้คำนิยาม “การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอด ความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้า ทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้ บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และ มาตรา 10 ยังกำหนดอีกว่าการจัดการศึกษาต้องจัดให้ บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้อง จัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม จากกฎหมาย ข้างต้นเป็นที่ยืนยันได้ว่า รัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษา ว่าการศึกษาเป็นบริการที่มีความ จำเป็นต่อการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการ และ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (21) ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครจัดการศึกษา จึงมีการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และของภาคเอกชน เช่น มหาวิทยาลัย ซึ่งมีการแข่งขันด้านคุณภาพการศึกษา เพราะหากสถาบันการศึกษามีคุณภาพ ก็จะส่งผลให้มีผู้สนใจเข้าเรียนมากในสถานศึกษานั้น จึงเป็นทางเลือกแก่ผู้เรียนมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ชนบท จะมีสถานศึกษาน้อย ซึ่งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้ดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่ก็ไม่สามารถจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับอุดมศึกษาได้ เพียงจัดศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่การศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งในพื้นที่ท้องถิ่นแม้คุณภาพการศึกษาจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ แต่ก็ไม่มีทางเลือกที่จะมีสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพและหลากหลาย จึงทำให้ประชาชนที่เป็นเยาวชนในแถบชนบท ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษามีคุณภาพได้ และอีกส่วนหนึ่งก็ต้องเข้ามาศึกษาที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้นการขยายบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นความจำเป็นซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอที่จะให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาได้ แต่ที่เป็นปัญหาก็คือ การจะจัดให้มีสถานศึกษาในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องอาศัยศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงเป็นข้อจำกัดอยู่ที่ทำให้ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดการศึกษาได้ โดยเฉพาะระดับการศึกษาที่สูงกว่าระดับประถมศึกษา ทำให้เด็กในพื้นที่ปกครองจำเป็นที่จะต้องไปศึกษายังท้องถิ่นอื่นที่มีสถานศึกษาระดับที่ต้องการจึงเท่ากับเป็นข้อจำกัดของการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาของหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3) ด้านการสาธารณสุข

การสาธารณสุข หมายถึง กิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกัน การบำบัดโรค การรักษา และส่งเสริมสุขภาพของประชาชน ส่วนการพยาบาล พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 ให้คำนิยามว่า เป็นการกระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการดูแลและการช่วยเหลือ เมื่อเจ็บป่วย การฟื้นฟูสภาพ การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพ รวมทั้งการช่วยเหลือแพทย์กระทำการรักษาโรค ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์และศิลปะการพยาบาล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47 ได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (16) ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดแต่เพียงให้มีหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อเท่านั้น แต่จากบทกฎหมาย

ข้างต้นเป็นสิ่งยืนยันแล้วว่า รัฐเล็งเห็นความสำคัญของการสาธารณสุขและการพยาบาลที่จะดูแลประชาชน

ปัญหาบริการสาธารณสุขด้านการสาธารณสุข หรือสถานรักษาคนป่วยไข้ เช่น โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีแต่ศูนย์อนามัยท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถดูแลรักษาพยาบาลเบื้องต้นเท่านั้น หากมีความจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลการเจ็บป่วยที่รุนแรงมากขึ้น ก็ต้องเข้ารับบริการจากโรงพยาบาล ตามสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานครแล้ว ย่อมไม่สามารถจัดให้มีสถานพยาบาลที่สูงไปกว่าศูนย์อนามัยท้องถิ่นได้ ทั้ง ๆ ที่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณสุข แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีศักยภาพในการที่จะดำเนินการได้ เนื่องจากขาดงบประมาณที่จะดำเนินการ แต่การเจ็บป่วยของประชาชนในเขตชนบทก็มิไม่ต่างกับในกรุงเทพมหานคร ซึ่งชีวิตและสุขภาพของประชาชนล้วนมีค่า ที่จะต้องดูแลรักษาต่อไป จึงจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพด้วยรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4) ด้านการจัดการขยะ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความของ คำว่า “ขยะ” หมายถึง หยาก เชื้อมูลฝอย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้คำจำกัดความและความหมายของ คำว่า “มูลฝอย” หมายถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถูงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เต้า มูลสัตว์หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น การจัดการขยะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะ และให้อำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้การจัดการขยะเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยฐานอำนาจของรัฐธรรมนูญที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ปัญหาการจัดการขยะจึงเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ เช่น ปัญหาการจัดการขยะของชุมชนบ้านทางเกวียน จังหวัดพัทลุง ซึ่งแม้จะเป็นหมู่บ้านขนาดปานกลาง มีประชากร 302 คน ครัวเรือน แต่ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะ (เจริญศักดิ์ ชูสง, 2562, ออนไลน์)

สถานการณ์การจัดการขยะของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2546 มีปริมาณขยะ 14.4 ล้านตัน หรือ 39,240 ตันต่อวัน ซึ่งการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตปริมณฑลทั้งในเขตเมืองใหญ่ เช่น เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ก็จะมีการสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย แต่ก็ยังมีปัญหาด้านการดำเนินงาน เนื่องจากยังขาดการบริหารจัดการ ด้านงบดำเนินงาน และบุคลากร

รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ซึ่งหลายแห่งจะมีมวลชนต่อต้านสถานที่จัดการขยะที่ไม่ได้คุณภาพ ส่งผลกระทบต่อประชาชน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีวิธีการในการแก้ปัญหาอย่างครบวงจร เนื่องจากสาเหตุของปัญหาคือ การขาดแคลนที่ดินสำหรับใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ระบบการกำจัดขยะยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดบุคลากรระดับปฏิบัติการที่มีความรู้ความชำนาญ มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้านระเบียบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับศูนย์จัดการขยะรวมยังไม่มี ความชัดเจน และไม่มีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นลงทุนเพื่อดำเนินการร่วมกัน (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2564, ออนไลน์)

จากปัญหาทั้ง 4 ด้านที่กล่าวมานี้ย่อมชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการให้บริการสาธารณะใน 4 ด้านนั้นมีความแตกต่างกันเนื่องจากข้อจำกัดใน 2 ประเด็น คือ งบประมาณแผ่นดินที่มีความสัมพันธ์กับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นอยู่กับแหล่งเงินได้ที่สามารถจะจัดเก็บเป็นภาษีกับเทคโนโลยีที่จะใช้ในการจัดบริการสาธารณะด้านนั้น ๆ แต่กระนั้นก็ตามหากพิจารณาถึงความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 5 รูปแบบที่ไม่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการจะแก้ไขปัญหายังมีอีกวิธีการหนึ่งที่น่าจะทำได้ และที่เคยมีการดำเนินการมาก่อนแล้ว แม้ว่าจะได้ยกเลิกไปเนื่องจากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นก็คือการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพ (สมัยนั้น) กับเทศบาลเมืองนนทบุรี ในการจัดบริการสาธารณะรถยนต์โดยสารประจำทาง ในรูปแบบของสหการ โดยไม่พบข้อมูลกฎหมายรองรับ จากการศึกษาของ โกวิทช์ พวงงาม (2559, หน้า 371-374) และคมกฤษ อภารัตน์วิไล (2540, หน้า 59) ยืนยันได้ว่า ไม่พบหลักฐานเกี่ยวกับกฎหมายรองรับการจัดตั้งสหการดังกล่าว เพียงแต่มีการพบเห็นว่ามี การร่วมมือกัน แต่ก็ถูกยกเลิกไปเพราะประสบปัญหาขาดทุน อาจด้วยเหตุผลว่าในยุคสมัยนั้นจำนวนประชกรน้อย ไม่นิยมเดินทางด้วยรถยนต์โดยสารสาธารณะในการเดินทาง

จากสถานการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบที่กล่าวมานั้น ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า ในปัจจุบันและอนาคตความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับบริการสาธารณะใน 4 ด้านก็ยังคงมีอยู่และน่าจะเพิ่มมากขึ้นแต่ก็ยังคงเป็นปัญหาเช่นเดิม คือศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังคงมีข้อจำกัดอยู่เช่นเดิม ทั้ง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ ตามแผนระดับชาติอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ

แต่อย่างไรก็ตาม จากการประเมินสถานการณ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่า มีปัญหาการบริหารจัดการและให้บริการประชาชนที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีความเหลื่อมล้ำ มีการรวมศูนย์อำนาจมากกว่ากระจายสู่พื้นที่ปฏิบัติ ขาดความชัดเจนในการแบ่งภารกิจให้เหมาะสม การถ่ายโอนบุคลากรระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นยังไม่คล่องตัว การถ่ายโอนภารกิจยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ การไม่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และที่สำคัญคือ ขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 จึงได้กำหนดเป้าหมายให้มีการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ทันสมัย และมีการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีการพัฒนา โดยเฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระมากขึ้น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับ กำหนดให้เป็นพันธะหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภาพการณ์ปัญหาของเทศบาลทั้งหมดที่มีเทศบาลสามระดับ ประกอบด้วยเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยที่เทศบาลทั้ง 3 ระดับนี้ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเจริญและแหล่งเงินได้ที่แตกต่างกัน ตามสภาพที่ตั้ง ตามเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ เพราะฉะนั้น ศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ จึงขึ้นอยู่กับภาวะเงินได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผันมาจากงบประมาณภาครัฐและบางครั้งก็ไม่เพียงพอที่จะใช้ดำเนินการ ในขณะที่ภาระหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะยังจะต้องมีอยู่ นอกจากนี้การจัดบริการ สาธารณะบางประเภทไม่สามารถจัดการได้เฉพาะในพื้นที่ปกครอง เนื่องจากลักษณะของสิ่งแวดล้อมในการให้บริการ จำเป็นที่จะต้องร่วมกัน เช่น การจัดการขยะ การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าวิธีการแก้ไขปัญหานั้นจะทำให้การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สมบูรณ์มากขึ้นด้วยการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพ โดยเฉพาะด้านงบประมาณและเทคโนโลยีนั้นจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับให้เกิดการดำเนินการในรูปแบบสหการได้ซึ่งเป็นแนวคิดของการวิจัยนี้

## 2. กฎหมายไทยที่เป็นฐานอำนาจในการจัดทำและร่วมจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นไทยเกิดจากหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่น โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนดการกระจายอำนาจไว้ ดังนั้น อำนาจในการปกครองที่เคยเป็นอำนาจของราชการส่วนกลาง จึงต้องกระจายไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะถือว่าผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหมายความว่าความร่วมมือทั้งการกระจายอำนาจในการบริหารปกครองท้องถิ่นกับการบังคับใช้กฎหมาย ที่เป็นปัญหาคือ กฎหมายหลาย ๆ ฉบับ ไม่มีบทบัญญัติกระจายอำนาจการบังคับใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายกลางกำหนดการกระจายอำนาจไว้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการที่จะต้องไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทุกฉบับเพื่อให้มีบทบัญญัติที่กระจายอำนาจการบังคับใช้กฎหมาย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การพิจารณาถึงฐานอำนาจในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นนี้ จึงนำไปสู่การวิเคราะห์กฎหมายไทย และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อจำกัดของกฎหมาย ในการจัดบริการสาธารณะ และฐานอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดการวิเคราะห์กฎหมายไทย ดังต่อไปนี้

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 การปกครองประเทศมีกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติหลักว่าด้วยรูปแบบการปกครอง นโยบายของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระจายอำนาจการปกครอง และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ และในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 20 ฉบับ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจนั้นพบว่า มีบทบัญญัติไว้ในมาตรา 78 “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขโลก และสาธารณสุขการ

ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” บทบัญญัติมาตรานี้แสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในการจัดระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขบริการ ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานเอง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้ทั่วถึงและมีความเท่าเทียมกันทั่วประเทศ หากจังหวัดใดมีความพร้อมก็สามารถที่จะยกฐานะขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ เช่น เมืองพัทยา แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ด้วย

ในด้านการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติในหมวด 9 มี 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง และตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามกฎหมาย และให้รัฐกำกับดูแลได้ตามกฎหมายเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมเท่านั้น โดยจะกระทบหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และนอกจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย ในการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังได้โดยอิสระ ให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนูญมาตรา 284 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน”



บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงเท่ากับเป็นการยืนยันการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องมีการกระจายอำนาจในการปกครอง และการบังคับใช้กฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งย่อมหมาความว่าโดยผลของรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องมีการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ที่เป็นปัญหาก็คือมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมากมายหลายฉบับ ที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจเกิดขึ้น

มาตรา 284 วรรคสาม กำหนดให้มี “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง (1) ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และ (2) การจัดสรรภาษีอากรตามภาระหน้าที่ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสิ่งสำคัญ โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และมีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีจำนวนเท่า ๆ กัน และเมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่รวมทั้งจัดสรรภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการจะต้องทบทวนทุก ๆ ระยะเวลาปี นับจากวันกำหนดหน้าที่และจัดสรรภาษี โดยให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเป็นสิ่งสำคัญ และการดำเนินการดังกล่าวนี้ ให้ใช้บังคับได้เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และมีการรายงานรัฐสภาแล้ว”

ส่วนมาตรา 284 วรรคสาม (3) “องค์คณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย สภาท้องถิ่นและคณะบริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และคณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือจะมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ส่วนการเลือกตั้งนั้น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี โดยคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และจะต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ โดยกฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาและคณะบริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาตรา 289 กำหนดให้ “มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น รวมทั้งให้มีสิทธิจัดการศึกษาอบรม ฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถร่วมจัดการศึกษาของรัฐ โดยการศึกษาในท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการเริ่มต้นให้ประเทศไทยได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการใด ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กระจายอำนาจให้ อีกทั้งยังจำกัดขอบเขตไว้เฉพาะในท้องที่ของตนเท่านั้นด้วย และโดยผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 284 วรรคสามทำให้ในปี พ.ศ. 2542 มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

## 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับจนกระทั่งเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนผ่านการทำประชามติเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้หากพิจารณาเฉพาะหลักการกระจายอำนาจพบว่ามี การส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีบัญญัติใน 2 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม และ หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญ คือ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ในมาตรา 78 (3) ได้บัญญัติให้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 คือ ให้มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และยังคงไว้ซึ่งระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง

และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในมาตรา 283 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติเพิ่มเติมจากฉบับปี 2540 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น” และคงไว้ซึ่ง “ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ” และแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 คือ “โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน ให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง” ทั้งนี้ โดยคงไว้ซึ่งการให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะเรื่องไว้ตาม มาตรา 289 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการศึกษา อบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ” ซึ่งแตกต่างจากเดิมคือ “โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับ มาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ โดยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัด และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพ การศึกษา ให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา 80” และเพิ่มเติม ในมาตรา 290 “ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตามที่กฎหมายบัญญัติภายในเขตพื้นที่ หรือ นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มี ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีบทบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมือนฉบับพุทธศักราช 2540 แต่มีความชัดเจนมากขึ้น

### 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปีพ.ศ. 2557 เป็นผลทำให้มีการ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีบทบัญญัติให้จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ต่อมาได้ถูกจัดตั้งเป็นสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ) มีหน้าที่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น และมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงด้านการปกครองท้องถิ่น โดยในปี พ.ศ. 2560 ภายหลังจากที่มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบก็ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีเจตนารมณ์กำหนดโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง และการบริหารประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนานมากกว่า 10 ปี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการใช้อำนาจทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการเป็นเผด็จการรัฐสภา การดำเนินนโยบายที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง การใช้นโยบายประชานิยมเพื่อมุ่งหวังผลการเลือกตั้งโดยขาดการบริหารนโยบายที่รอบคอบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกสำคัญที่จะนำพาประเทศไปสู่เจตนารมณ์เหล่านั้นได้คือ การมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ด้วยการอาศัยกลไกย่อย เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ การเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหาร การปรับปรุงโครงสร้างของระบบรัฐสภาและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

ในส่วนการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องปรากฏอยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญเป็นการขยาย ส่งเสริมและพัฒนา อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ซึ่งแตกต่างจากฉบับปี 2550 ในมาตรา 76 บัญญัติให้ “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และมาตรา 57(1) บัญญัติให้ “รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง”

นอกจากนั้น ยังคงไว้ในมาตรา 250 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชน

ในท้องถิ่น โดยเพิ่มคำว่า “ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น” ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพิ่มในมาตรา 250 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่ และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และเพิ่มเติมอีกว่า “กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย” ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ รัฐจะต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดอีกครั้งว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับ ล้วนให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด เริ่มต้นจากการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และพัฒนาให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กร ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นร่วมกัน และสนับสนุนให้มีการโอนย้ายระหว่างท้องถิ่นได้ แต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทยได้เกิดการรัฐประหารขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลทำให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ตลอดเวลาว่ายี่สิบปี การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ก้าวหน้ามั่นคง และต้องมีอันสะดุดหยุดลงแทบทุกครั้ง ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดความไม่แน่นอน และไม่ประสบความสำเร็จ มีพักต่อกกล่าวถึงการสร้างความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งนอกจากจะต้องอาศัยความเข้มแข็ง ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังต้องอาศัยความสัมพันธ์เชื่อมโยง ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ขนาดของบริการสาธารณะที่ใหญ่ และมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีเนื้อหารับรอง สนับสนุน และเอื้ออำนวยต่อการสร้างความร่วมมือ ทั้งในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและร่วมกับองค์กรอื่น ก็ย่อมจะก่อให้เกิดหน้าที่แก่องค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมาย เพื่อกำหนดรายละเอียดทั้งในส่วนของการบริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีหน้าที่จัดทำ รวมถึงรูปแบบในการจัดทำภารกิจนั้นด้วย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเพียง

องค์กรเดียว หรือร่วมมือกับองค์กรอื่นจัดทำ เป็นต้น โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีดังนี้

## 2.2 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมี 5 ประเภท โดยจะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไป มีเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษมีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละประเภทจะมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นดังต่อไปนี้

### 1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยการจัดตั้งเทศบาลกระทำโดยการประกาศกระทรวงมหาดไทย แบ่งออกเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีโครงสร้างภายในประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี มีหน้าที่สำคัญในการเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบการบริหารราชการของเทศบาล การสั่งอนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล หน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำในเขตเทศบาล

กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามความพร้อมของเทศบาลแต่ละประเภท โดยแยกเป็น 10 ประเภท ตามที่บัญญัติในมาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล ประกอบด้วย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุขปศุสัตว์ และสาธารณสุขการ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การนันทนาการ เทศพาณิชย์ และหน้าที่อื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้มีเป็นหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำนิยามของกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เพื่อประกอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ ได้กำหนดประเด็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนี้

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

การคมนาคม หมายถึง การติดต่อไปมาถึงกัน และการสื่อสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 36 ได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร

ถึงกันไม่ว่าในทางใด ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทั้งทางบกและทางน้ำ ตามมาตรา 53(1) สำหรับเทศบาลเมือง และมาตรา 56 (1) สำหรับเทศบาลนคร ซึ่งเป็นบริการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งพื้นที่ในประเทศนั้นจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบครอบคลุมทั่วทั้งประเทศเช่นกัน ส่วนกลางจึงเห็นถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับบริการด้านนี้ จึงได้กำหนดหน้าที่นี้ไว้ในกฎหมายเทศบาล และนอกจากนี้ก็ยังมีกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดประเภททางหลวง ไว้ในหมวดที่ 1 มาตรา 6 (4) ทางหลวงเทศบาล และมาตรา 10 กำหนดคำนิยามทางหลวงเทศบาลคือ ทางหลวงในเขตเทศบาล ที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยายบูรณะและบำรุง รักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงเทศบาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่เทศบาลต้องดำเนินการ เทศบาลจึงต้องดำเนินการจัดทำให้มีประสิทธิภาพ

นอกจากเทศบาลจะต้องดำเนินการในด้านถนนหนทางแล้ว การคมนาคมยังจะต้องมีองค์ประกอบอีกอย่างคือ รถยนต์ที่เป็นพาหนะนำมาใช้บนถนนหรือรถไฟ หรือรถไฟฟ้าด้วย ที่ภาครัฐจะต้องจัดให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่อยู่ในขอบเขตอำนาจ ตามคำนิยามของการคมนาคม แต่การที่จะประกอบการเกี่ยวกับรถโดยสารสาธารณะได้นั้น จำเป็นจะต้องมีงบประมาณที่มากพอจึงจะดำเนินการได้ แม้กฎหมายจะให้อำนาจดำเนินการได้ก็ตาม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ จะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการสัญจร และลดปัญหาการจราจรติดขัด และลดอุบัติเหตุทางท้องถนนต่อไป

## (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

สำหรับภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะด้านศึกษานั้น มาจากหลักการที่มุ่งเน้นให้ประชาชนพึงได้รับบริการ ที่จะส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม คำนิยมและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อนำไปสู่การที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีคุณภาพต่อไป แม้แต่้วยจะต้องไม่เป็นเหตุให้ประชาชนนั้น ๆ ขาดโอกาสทางการศึกษา หรือได้รับบริการการศึกษาน้อยกว่าหรือด้อยกว่าโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่เท่าเทียมกับประชาชนโดยทั่วไป

การศึกษา หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้า ทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้ บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4) และ มาตรา 10 ยังกำหนดอีกว่าการจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและ

มีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สำหรับเทศบาลตำบลได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 50 (6) เทศบาลเมืองบัญญัติไว้ในมาตรา 53 (1) และเทศบาลนครบัญญัติไว้ในมาตรา 56 (1) ที่กำหนดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม เพราะการศึกษานั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะให้เยาวชนได้รับอย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน เพราะการศึกษาส่งผลต่อการพัฒนาประชาชน สังคมและประเทศชาติ ซึ่งสมควรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการศึกษาได้ทุกพื้นที่แม้จะเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญก็ตาม

### (3) บริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุข

การสาธารณสุข หมายถึง กิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกัน การบำบัดโรค การรักษา และส่งเสริมสุขภาพของประชาชน ส่วนการพยาบาล ให้คำนิยามว่า เป็นการกระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการดูแลและการช่วยเหลือ เมื่อเจ็บป่วย การฟื้นฟูสภาพ การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพ รวมทั้งการช่วยเหลือแพทย์กระทำการรักษาโรค ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์และศิลปะการพยาบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง (พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528) ในการให้สิทธิแก่ประชาชนด้านสาธารณสุขนั้น มุ่งเน้นในการให้ทางเลือกในการที่จะรับบริการด้านการรักษาพยาบาล เช่น ยารักษาโรค น้ำเกลือ เลือด การผ่าตัดศัลยกรรม เป็นต้น เพื่อใช้ในการบำบัดโรค โดยกระทรวงสาธารณสุขจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการ โดยมีโรงพยาบาลประจำจังหวัด โรงพยาบาลประจำอำเภอ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งความพร้อมด้านวิทยาการทางการแพทย์ รวมถึงอุปกรณ์ทางการแพทย์ยังมีไม่เพียงพอ ซึ่งกฎหมายเทศบาลได้ให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะดำเนินการ โดยเทศบาลตำบลกำหนดไว้ในมาตรา 50(4) การป้องกันและระงับโรคติดต่อ เทศบาลเมืองในมาตรา 53 (1) กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 และเทศบาลนครกำหนดไว้ในมาตรา 56 (1) กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 และ (3) กิจกรรมอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอ จะทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขได้สะดวกมากยิ่งขึ้น เพราะระยะทางและระยะเวลานั้นเป็นอุปสรรคต่อคนที่ผู้ป่วยจะได้รับบริการทางการแพทย์ที่อาจทำให้การบำบัดรักษาไม่ทันท่วงที

### (4) บริการสาธารณสุขด้านการจัดการขยะ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ขยะ” หมายถึง หยาก เศษมูลฝอย ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ไว้ในมาตรา 50 (3) โดยให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และในมาตรา 53 (1) กำหนดให้เทศบาลเมือง



มีหน้าที่ ตามมาตรา 50(3) ด้วย และมาตรา 56(1) ก็กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่ ตามมาตรา 50 (3) ด้วยเช่นกัน แต่ปัจจุบันยังพบปัญหาเกี่ยวกับขยะในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งในท้องถิ่นขนาดเล็ก และท้องถิ่นขนาดใหญ่ สืบเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เพราะมีแหล่งจัดเก็บรายได้น้อย ไม่มีงบประมาณที่จะจัดซื้อที่ดินเพื่อเป็นพื้นที่จัดการขยะ ไม่มีเทคนิคหรือเทคโนโลยีช่วยในการจัดการขยะ จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน และมีการต่อต้านในที่สุด

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งเทศบาลแล้ว จะเห็นว่าเทศบาลมีหน้าที่หลักอีกด้าน คือ การจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่รับผิดชอบ แม้ภารกิจต่าง ๆ จะไม่สอดคล้องกับงบประมาณ แต่บริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ ส่วนแต่เป็นบริการที่มีความจำเป็นต่อประชาชน และบริการด้านการจัดการขยะ ยังมีความจำเป็น เพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับสุขภาวะของประชาชนในพื้นที่ แม้จะเป็นบริการที่ไม่หวังผลตอบแทน แต่ก็เป็นหน้าที่ที่เทศบาลจะต้องดำเนินการ

## 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงสถานะของสภาตำบล ให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็น นิติบุคคล เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น โดยการกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทสามปีติดต่อกันสามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ในการจัดตั้งนี้อาจรวมกันระหว่างสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรืออาจรวมกับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันก็ได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอายุคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจำนวนเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือทำให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตั้ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้บังคับบัญชาของ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 67 โดยให้มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คู่สมรสดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร นอกจากนั้นยังสามารถเลือก ทำตามความพร้อม ตามที่กำหนดในมาตรา 68 อีกส่วนหนึ่ง เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับประเด็นการวิจัย ดังนี้

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

การคมนาคม เป็นบริการที่มีความจำเป็นต่อทุกพื้นที่ ไม่ว่าจะในพื้นที่เมืองหรือ พื้นที่ชนบท เพียงแต่มีความแตกต่างในด้านความแออัดของการจราจรเท่านั้น เพราะในพื้นที่ชนบท แม้จะมีการจราจรไม่แออัดแต่ประชาชนก็ยังใช้ถนนเพื่อติดต่อไปมาหากัน รวมทั้งใช้ถนนในการ ขนส่งผลผลิตทางการเกษตร หรือการติดต่อสื่อสารในทุกด้าน ซึ่งส่วนกลางได้เล็งเห็นความสำคัญ ในส่วนนี้ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านนี้ไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และกำหนดหน้าที่ที่ต้องทำในมาตรา 67 (1) คือ “การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก” ซึ่งทางบกนั้น หมายถึง บนพื้นดิน ที่มีด้านการ ก่อสร้างถนนเพื่อการสัญจรของประชาชน และมาตรา 1/1 ยังกำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 “ให้มีการรักษาความเป็นระเบียบ เรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริม สนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอีกด้วย” จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดการและดูแลบริการสาธารณะด้าน โครงสร้างพื้นฐานทางบก เกี่ยวกับถนน ซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่ง ของการคมนาคมทางบก และอีกด้านคือการคมนาคมทางราง เช่นรถไฟ และรถไฟฟ้า ซึ่งเป็นบริการ สาธารณะที่ต้องใช้เทคโนโลยีสูง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีศักยภาพพอที่จะดำเนินการ ได้ เว้นแต่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะหันมาร่วมมือกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือ ส่วนราชการอื่นที่มีศักยภาพพอ เพื่อมุ่งสู่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนต่อไป

## (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

การศึกษานั้น เดิมเป็นบริการสาธารณะระดับชาติ เพราะรัฐได้มอบให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการทั้งประเทศ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่บริบทในแต่ละพื้นที่ของประเทศนั้นมีความแตกต่างกันไป บางพื้นที่การศึกษาระดับชาติก็ยังไม่ถึง จึงได้มอบหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ร่วมบริหารจัดการ หรือนำไปจัดการ โดยส่วนกลางจะคอยกำกับดูแลคุณภาพการศึกษา ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (5) “ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องจัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการ หรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนา เด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะ จากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา” และ (6) ยังมอบ “ให้มีการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการอีกด้วย” เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว นับว่ารัฐส่วนกลางได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาในทุกภาคส่วน ให้ทั่วถึงอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ เพียงแต่ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรที่จะดำเนินการ ในแต่ละพื้นที่ยังมีไม่เพียงพอ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง ก็คงต้องหันมาจัดการศึกษา ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อร่วมทุน ร่วมบริหารจัดการ ให้การศึกษา ในระดับท้องถิ่นมีคุณภาพมากขึ้นได้

## (3) บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข

บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข เป็นบริการด้านการป้องกัน การบำบัดโรค การรักษา และส่งเสริมสุขภาพของประชาชน ส่วนการพยาบาล ให้คำนิยามว่า เป็นการกระทำต่อมนุษย์ เกี่ยวกับการดูแลและการช่วยเหลือเมื่อเจ็บป่วย การฟื้นฟูสภาพ การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพ รวมทั้งการช่วยเหลือแพทย์กระทำการรักษาโรค ซึ่งมนุษย์ได้คิดค้นวิทยาการนี้เพื่อไว้ป้องกันมิให้เกิดขึ้น และเมื่อเกิดขึ้นมาแล้วก็ต้องรักษา บำบัดให้กลับมาเป็นปกติได้ ซึ่งในประเทศไทย ก็ได้นำมาใช้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน ทั้งแบบมีค่าตอบแทน และที่จัดเป็นสวัสดิการแก่ประชาชน บางตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ซึ่งได้มอบให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบหลักในประเทศ โดยจัดให้มีโรงพยาบาลประจำจังหวัด โรงพยาบาลประจำอำเภอและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล แต่บริการดังกล่าวก็อาจยังไม่ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม หรือความไม่สะดวก ทางด้านพื้นที่ห่างไกล จึงได้มอบหรือกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้สะดวกยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 67 (3)

คือ “การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ” เนื่องจากส่วนกลางเล็งเห็นความสำคัญด้านสุขภาพของประชาชน เพราะการป่วยไข้นั้น ถือเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันที่จะส่งผลต่อการพัฒนาในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นบุคคล ชุมชนและประเทศชาติ เพราะการที่จะให้เกิดการพัฒนาได้นั้น เริ่มจากตัวบุคคลที่มีความพร้อมทั้งทางกายและจิตใจ รวมทั้งสติปัญญา หากกายไม่พร้อมจิตใจก็ถดถอย และย่อมบั่นทอนถึงสติปัญญา รัฐจึงได้กระจายความรับผิดชอบให้หลายภาคส่วน รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยนี้

#### (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

ปัจจุบันปัญหาการจัดการขยะนี้ นับว่าเป็นปัญหาระดับต้น ๆ ของประเทศ เนื่องจากความเจริญด้านเทคโนโลยี จึงนำระบบอุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ เข้ามาในประเทศ ทำให้ประชาชนต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้น จึงมีการนำพลาสติกเข้ามาใช้ประกอบกับผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้น แต่เนื่องจากพลาสติกถูกใช้เป็นเพียงสิ่งห่อหุ้ม หรือส่วนประกอบที่ไม่มั่นคงถาวร จึงกลายมาเป็นสิ่งของที่ไม่ใช้หรือเหลือใช้ หรือที่เรียกกันว่าขยะหรือเศษสิ่งของเหลือใช้ ซึ่งในปัจจุบันกลายเป็นขยะและมีจำนวนมากขึ้นโดยไม่หยุดนิ่ง ทำให้ภาครัฐต้องเพิ่มงบประมาณหรือเทคโนโลยีในการกำจัด แต่เนื่องจากพื้นที่ทั่วประเทศมีมาก การจัดการโดยลำพังส่วนกลางนั้น ไม่อาจทั่วถึงได้ จึงเกิดปัญหาขึ้นทั่วประเทศ รัฐจึงกระจายหน้าที่นี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบทั่วประเทศ เพื่อรับผิดชอบในพื้นที่ตนเอง

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดการขยะ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 67 (2) โดย “ให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อให้บริหารจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่รับผิดชอบ ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อรักษาไว้ซึ่งทัศนียภาพและสิ่งแวดล้อมที่สวยงามตามธรรมชาติ เพื่อป้องกันปัญหาด้านความสกปรก และความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ที่จะกลายเป็นแหล่งสะสมเชื้อโรค แหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรค และนำมาสู่ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ได้”

#### 3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตราขึ้นเนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้มีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน โดยการกำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด สภากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอายุคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เสนอข้อสอบถามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าหน่วยราชการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในเขตจังหวัด รวมทั้งสอบสวนเรื่องอันอยู่ในวงงานของสภากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ที่ต้องดำเนินการในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และนอกจากนั้นบรรดาอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะเห็นว่ามิบริการสาธารณะที่มีความสอดคล้องกับประเด็นการพิจารณาของงานวิจัย ดังนี้

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ด้านการคมนาคมโดยตรง แต่ได้กำหนดภารกิจในอำนาจหน้าที่หลัก คือ การจัดทำแผนในการพัฒนาจังหวัด สนับสนุน ประสานความร่วมมือ และแบ่งสรรเงินที่กฎหมายกำหนดให้แบ่งแก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งมีงบประมาณจังหวัดโดยตรง และมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น การที่จะดำเนินการให้บริการสาธารณะด้านการคมนาคมนี้ ก็จะต้องประสานเพื่อจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อื่นในพื้นที่ เพราะกฎหมายกำหนดให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมได้ ด้วยการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานราชการอื่นเพื่อดำเนินการได้

#### (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง เพียงแต่ให้มีการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด แม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีที่มาแห่งรายได้มาจากจังหวัด ซึ่งมีจำนวนมากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ตาม ซึ่งหากจะดำเนินการก็จะต้องประสานการจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมถึงหน่วยงานราชการอื่นหรือจะจัดทำบริการเพื่อให้บริการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเก็บค่าธรรมเนียมก็ได้

#### (3) บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขโดยตรง เพียงแต่ให้มีการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด แม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีที่มาแห่งรายได้มาจากจังหวัด ซึ่งมีจำนวนมากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ตาม ซึ่งหากจะดำเนินการก็จะต้องจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมถึงหน่วยงานราชการอื่นหรือจะจัดทำบริการเพื่อให้บริการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเก็บค่าธรรมเนียมก็ได้

#### (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขโดยตรง เพียงแต่ให้มีการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด แต่ที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประสบปัญหาด้านสถานที่ในการจัดการขยะ และงบประมาณไม่เพียงพอ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีความพร้อมด้านสถานที่และงบประมาณ จึงได้จัดทำข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยขึ้น เพื่อให้บริการแก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ไม่มีความพร้อมด้านดังกล่าว โดยเก็บค่าบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มาขอใช้บริการ แต่ด้วยการดังกล่าวก็เกิดปัญหากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มารับบริการ ด้วยระยะทางการขนส่งไกล และปริมาณขยะมูลฝอยมีจำนวนมาก จึงทำให้มีค่าใช้จ่ายในการใช้บริการมาก และการบริหารจัดการขยะขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัย จึงมีการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ จนเป็นเหตุให้การดำเนินการต้องยุติลง

#### 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กฎหมายนี้ตราขึ้นเพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มีความเหมาะสมคล่องตัวสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีการบริหารประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครมีอายุคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนเขตละหนึ่งคน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้อำนวยการเขต และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 89 โดยให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่น ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การสาธารณสุข โภค การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย ในโรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่น ๆ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับหรือประกาศ แล้วแต่กรณี ซึ่งกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร บริการสาธารณะที่สอดคล้องที่จะนำมาประกอบกับประเด็นการวิจัย ดังนี้

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และอีกสถานะคือ เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งเป็นพื้นที่เมือง มีกิจการอุตสาหกรรมทุกด้าน จึงมีแหล่งจัดเก็บรายได้จำนวนมาก จึงทำให้ได้รับมอบภารกิจในอำนาจหน้าที่มาก ตามบริบทและศักยภาพที่มี ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ในมาตรา 89 และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครรับผิดชอบดำเนินการ เกี่ยวกับประเด็นการวิจัยด้านการคมนาคมนั้น กฎหมายจะกำหนดไว้ใน มาตรา 89(6) “การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ” (7) “การวิศวกรรมจราจร” (8) “การขนส่ง” ซึ่งจะเห็นว่ากรุงเทพมหานครจะมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการคมนาคมขนส่งเต็มรูปแบบ ด้วยความพร้อมด้านงบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีในทุกด้าน จึงมีการดำเนินการด้านนี้อย่างชัดเจน

#### (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ ที่จะต้องรับผิดชอบในภารกิจหลายด้าน ซึ่งบริการด้านการศึกษาที่เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (21) “ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษา” ซึ่งการจัดการศึกษานั้น ในเขตกรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งสถานศึกษาจำนวนมาก ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ควบคุมคุณภาพ



การจัดการศึกษา แต่กรุงเทพมหานครเองก็มีการจัดบริการด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น เพราะในพื้นที่ให้บริการนั้นมีจำนวนมาก จึงจัดตามความพร้อมและความเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน เพราะการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา อยู่ในกรอบแห่งสิทธิที่ประชาชนจะได้รับตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ให้บริการสาธารณะได้ชัดเจน อย่างเป็นรูปธรรม

### (3) บริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข

ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น เพราะเป็นแหล่งอุตสาหกรรม เป็นแหล่งงาน ที่แม้ผู้คนที่อยู่ต่างจังหวัดก็จะย้ายแรงงานเข้ามาที่กรุงเทพมหานคร เพื่อทำงานหาเลี้ยงชีพ เพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี จึงเป็นเหตุให้มีการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกมากขึ้น ทั้งรถยนต์อุปกรณ์ที่ใช้ในชีวิตประจำวันด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้การใช้ชีวิตตามธรรมชาติของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยมากขึ้น และเกิดปัญหาคือความเจ็บป่วย สุขภาพแย่ รัฐบาลจึงต้องหาวิธีการทั้งด้านการป้องกัน และการบำบัดรักษาโรค โดยมอบให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการหลักในประเทศ แต่การให้บริการก็ยังไม่ครอบคลุมได้อย่างเต็มที่ เพราะประชาชนมีจำนวนมาก จึงได้มอบให้กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการ โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (16) โดยให้สามารถ “จัดการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล” (20) “การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ” จึงทำให้กรุงเทพมหานครแม้จะมีสถานพยาบาลทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอยู่แล้ว แต่กรุงเทพมหานครก็สามารถจัดบริการสาธารณสุขผ่านศูนย์สาธารณสุขอีกหลายแห่งได้

### (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

ปัจจุบันการจัดการขยะไม่ว่าจะเป็นเมืองใหญ่ ชุมชนเมือง หรือชุมชนแถบชนบทห่างไกล ก็จะประสบปัญหาเหมือนกัน จะแตกต่างกันแต่เพียงปริมาณขยะ โดยหากชุมชนเมืองมีปัญหาด้านขยะมากแต่ก็จะมิงบประมาณหรือความพร้อมด้านต่าง ๆ มากขึ้นตาม และชุมชนแถบชนบทมีจำนวนขายน้อยลงแต่ความพร้อมในการจัดการ เช่น งบประมาณก็จะน้อยลงตาม จึงทำให้เกิดปัญหาเหมือนกัน รัฐจึงได้มอบภารกิจนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยตรง โดยจำกัดในพื้นที่ของตนเอง โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้ให้อำนาจกรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดการขยะ โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 89(4) “ให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจนี้

กรุงเทพมหานคร มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้งบประมาณจำนวนมาก เพราะจะต้องใช้ทั้งแรงงานคน เทคโนโลยีเกี่ยวกับเครื่องจักรกล และวิทยาการจัดการที่จะต้องใช้งบประมาณสูง

#### 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

กฎหมายนี้ตราขึ้นโดยกำหนดให้เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดระเบียบการปกครองเมืองพัทยาให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ เพื่อให้เมืองพัทยามีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยามีสมาชิกยี่สิบสี่คน มาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ได้แก่ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวน การตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเมืองพัทยา ส่วนนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยา สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยา

ในมาตรา 62 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาไว้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การรักษาความสะอาด หรือการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ซึ่งมีบริการสาธารณะที่สอดคล้องที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์กับประเด็นการวิจัย ดังนี้

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

เมืองพัทยา มีการบริหารงานเหมือนกับเทศบาล เพียงแต่เป็นพื้นที่เมืองเศรษฐกิจ จึงต้องมีรูปแบบในการบริหารจัดการที่พิเศษ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ซึ่งภารกิจด้านการคมนาคมก็ไม่แตกต่างจากกรุงเทพมหานครและเทศบาลขนาดใหญ่ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 (6) เกี่ยวกับ “การจราจร” (10) “การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าในเขตเมืองพัทยา ทั้งการก่อสร้างถนนที่มีคุณภาพ ทั้งระบบการขนส่ง ก็จะมีการดำเนินการโดยทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น และภาคเอกชนที่อาจสัมปทานไปดำเนินการ ด้วยเพราะการคมนาคมเป็นปัจจัยหลัก ที่ประชาชนจะต้องใช้ในการสัญจรขนส่งสินค้า และบริการด้านอื่นอีกมาก ซึ่งเมืองพัทยาก็สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีงบประมาณมากพอจากการมีแหล่งจัดเก็บรายได้มาก

## (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาไว้ใน มาตรา 62 (14) “โดยให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครและเมืองพัทยา” ซึ่งเทศบาลนครมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 56 (1) “ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม” เพราะการศึกษานั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะให้เยาวชนได้รับอย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน เนื่องจากการศึกษาส่งผลต่อการพัฒนาประชาชน สังคมและประเทศชาติ ซึ่งเมืองพัทยาก็มีงบประมาณเพียงพอที่สามารถจัดการได้

## (3) บริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ ไว้ในมาตรา 62 (11) “ให้มีการควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น” และ (14) “ให้เมืองพัทยามีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนคร” เมื่อพิจารณาตามกฎหมายเมืองพัทยา กำหนดให้เมืองพัทยาจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครได้ทั้งหมดทุกบริการ และกฎหมายเทศบาลนครยังส่งต่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองได้อีก ดังนั้น เมืองพัทยาจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนครได้

## (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 62 (2) ได้ให้อำนาจเมืองพัทยา “ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ” (7) “การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” (8) “การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการบำบัดน้ำเสีย รวมถึงการดำเนินการในภารกิจของเทศบาลทั้งสามระดับได้” ปัจจุบันการจัดการขยะของเมืองพัทยานั้น สามารถจัดการได้ดี เนื่องจากเมืองพัทยามีงบประมาณเพียงพอจากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมอนุมัติ อนุญาต และค่าปรับด้านต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ รวมทั้งจัดเก็บค่าบริการจากการให้บริการด้านสาธารณสุขไปอีกด้วย ที่จะนำมาบริหารจัดการขยะได้ แต่ด้วยเป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยว จึงมีนักท่องเที่ยวมาจำนวนมากในแต่ละปี จึงมีปัญหาด้านขยะเป็นบางช่วง แต่ก็สามารถจัดการแก้ปัญหาได้ทันทั่วถึง

จากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบประเด็นการพิจารณา จะเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งมีทั้งเหมือนและแตกต่างกัน โดยหน้าที่หลักคือการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนอง

ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันทั่วทั้งประเทศ แต่จะแตกต่างกันไปตามขนาดและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามความต้องการของประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะที่เป็นประเด็นของการวิจัยนี้มี 4 ด้าน ศักยภาพการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นมีไม่เท่ากัน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ ดำเนินการไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท จะมีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ครบถ้วนทั้ง 4 ด้าน เนื่องจากเป็นพื้นที่เมืองใหญ่ และเป็นองค์กรที่มีความพร้อมด้านงบประมาณ จึงมีศักยภาพในการดำเนินการได้ ส่วนรูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา นั้นกฎหมายจัดตั้งจะกำหนดให้ดำเนินการเพียงเพื่อการอำนวยความสะดวกในการคมนาคมเท่านั้น ด้วยการบำรุงทั้งทางบกและทางน้ำ ซึ่งหมายถึงการบำรุงรักษาถนน อาจเป็นเพราะด้วยขนาดและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีน้อย โดยจะสังเกตได้จากหลักเกณฑ์ด้านงบประมาณในการจัดตั้ง และการจัดเก็บรายได้มีส่วน้องการบริหารส่วนจังหวัดนั้น กฎหมายจัดตั้งไม่ได้บัญญัติให้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 4 ด้านได้โดยลำพัง แต่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุน ประสานความร่วมมือ แบ่งสรรเงิน แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเท่านั้น

จากบทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งเป็นฐานอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะมีทั้งที่ต้องจัดทำและอาจจัดทำตามความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บริการสาธารณะนั้นล้วนแต่เป็นบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังเป็นฐานอำนาจให้สามารถร่วมมือกันในรูปแบบที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ซึ่งรูปแบบที่มีสถานะเป็น นิติบุคคลนี้ จะมีทั้งรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และรูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งรูปแบบที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นคือ จัดตั้งเป็นองค์การสหการ ซึ่งสามารถทำได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภทคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ในมาตรา 95 บัญญัติว่า “ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่าสหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ในมาตรา 69 บัญญัติว่า “เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้ อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ และวรรคสองบัญญัติว่า การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการ และการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย” และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ในมาตรา 58 บัญญัติว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นที่เรียกว่า “สหการ” มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย” วรรคสอง การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ วรรคสาม การยุบสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย” และ มาตรา 59 บัญญัติว่า “สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้”

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำได้

สำหรับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือกับภาคส่วนอื่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติวางหลักการเป็นฐานอำนาจให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 250 วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใด ที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วม หรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้” หมายความว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นหรือร่วมกับเอกชนก็ได้ หรือจะมอบให้เอกชนทำแทนก็ได้ ถ้าจะทำให้เกิดประโยชน์มากกว่า ซึ่งหลักการนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพิจารณาถึงศักยภาพของตนเอง ว่าบริการสาธารณะใดสามารถจัดทำเองได้ และบริการใดที่ไม่สามารถจัดทำเองได้ ก่อนที่จะพิจารณาว่าควรที่จะร่วมกับองค์กรอื่นดำเนินการ

หรือไม่ ซึ่งการร่วมกันดำเนินการนั้น จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ โดยจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

### 2.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ในมาตรา 16 เช่น “การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุข โภคหรือการจัดการศึกษา เป็นต้น ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 17 ได้บัญญัติให้ “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง” และมาตรา 18 ได้กำหนดว่า “ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามมาตรา 16 และมาตรา 17”

กฎหมายฉบับนี้กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

#### 1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมนั้น มีดังต่อไปนี้

(1) การกระจายอำนาจให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 16 (2) “การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ” (3) “การจัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ” (26) “การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร”

(2) การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในมาตรา 17 (13) “การ จัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ” (16) “การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (21) “การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร”

(3) การกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร ในมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งมอบอำนาจตามที่มอบให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

## 2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านศึกษานั้น มีดังต่อไปนี้

(1) การกระจายอำนาจให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 16 (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(2) การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในมาตรา 17(6) การจัดการศึกษา

(3) การกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร ในมาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานคร จัดบริการสาธารณะตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ที่กระจายอำนาจให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม (1) คือ และ (2) ป คือ มาตรา 16 (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส มาตรา 17 (6) การจัดการศึกษา

## 3) บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขนั้น มีดังต่อไปนี้

(1) การกระจายอำนาจให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 16 (19) “การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล”

(2) การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในมาตรา 17 (19) “การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ”

(3) การกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร ในมาตรา 18 “ให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ตาม มาตรา 16 และมาตรา 17” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข ประกอบด้วย มาตรา 16 (19) “การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล” และมาตรา 17 (19) “การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ”

#### 4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ มีดังต่อไปนี้

(1) การกระจายอำนาจให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 16 (17) “การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง”

(18) “การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย” (27) “การดูแลรักษาที่สาธารณะ”

(2) การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในมาตรา 17 (11) “การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม” (12) “การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ”

(3) การกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร ในมาตรา 18 “ให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ตาม มาตรา 16 และมาตรา 17”

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ ประกอบด้วย มาตรา 16 (17) “การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง” (18) “การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย” (27) “การดูแลรักษาที่สาธารณะ” และมาตรา 17 (11) “การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม” (12) “การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ”

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่แก้ปัญหาการกระจายอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายระดับส่วนกลาง เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ใช้หลักการปกครองประเทศโดยการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งย่อมหมายความว่าไปถึงการกระจายอำนาจการบังคับใช้กฎหมายด้วย และที่เป็นปัญหาก็คือในกฎหมายมีเพียงบางฉบับเท่านั้นที่มีบทบัญญัติกำหนดการบังคับกฎหมาย เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ เพื่อกำหนดให้เป็นแผนการกระจายอำนาจในแต่ละด้าน จึงถือได้ว่าเป็นที่มาแห่งฐานอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะในด้านนั้น ๆ

กฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในมาตรา 21 บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้ และมาตรา 22 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง



## 2.4 กฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการ สาธารณะ

### 1) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อ ควบคุม และจัดระเบียบกิจการขนส่ง ให้มีความสะดวก มีความแน่นอน และมีความเป็นธรรมแก่ ผู้ประกอบการขนส่ง และเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บริการขนส่ง และเพื่อให้กิจการขนส่งมีการพัฒนา ได้ทัดเทียมกับต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันและในอนาคต การขนส่งจะมีเพิ่มมากขึ้นตาม ความเจริญของประเทศ หากไม่มีการจัดระเบียบ จะทำกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของกิจการ ขนส่ง และยังมีผลต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2550

กฎหมายนี้ ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “การขนส่ง” หมายความว่า การขนคน สัตว์ หรือ สิ่งของ โดยทางบกด้วยรถ และ “การขนส่งประจำทาง” หมายความว่า การขนส่งเพื่อสินจ้าง ตามเส้นทางที่คณะกรรมการกำหนด และได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้มีคณะกรรมการกำหนด นโยบาย การขนส่งทางบก และมีคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก เพื่อควบคุมผู้ประกอบการขนส่ง และมีการกำหนดความรับผิดชอบ กรณีเกิดความเสียหายที่เกิดจากการขนส่ง และกำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการประกอบการขนส่ง กำหนดเงื่อนไขรถยนต์ที่จะประกอบการ ตลอดจนผู้ประกอบการ และสิทธิของผู้โดยสาร การประกอบการ ยังจะต้องมีสถานีขนส่งเพื่อควบคุม ตรวจสอบ การปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์หรือไม่ และหากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขก็จะมีการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด ในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยนั้นมี ดังนี้

#### (1) คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก

กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการขนส่งกลาง โดยมีปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน อธิบดีกรมทางหลวงชนบทหรือ ผู้แทน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน อธิบดีกรมทางหลวงหรือผู้แทน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทนเป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ โดยให้มีผู้มีความรู้และมีความชัดเจนในการขนส่งรวมอยู่ด้วย ให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบก เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ ให้มีคณะกรรมการ ควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด ผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัดภูธรจังหวัด เป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน โดยมีนายกเทศมนตรีในจังหวัดนั้น

รวมอยู่ด้วยหนึ่งคนเป็นกรรมการ ให้ขนส่งจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมเป็นคณะกรรมการทั้งสองชุด

## (2) การประกอบการขนส่ง

กฎหมายนี้ได้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจดทะเบียน เป็นผู้ประกอบการขนส่งได้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 24 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง และการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก ต้องมีสัญชาติไทย ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดนั้นต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย และมีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรไทย และ (3) ในกรณีที่ เป็นบริษัทจำกัด กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของ ผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย หรือต้องเป็นของห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด หรือต้องเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือองค์การของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ และบริษัทจำกัดนั้นต้องไม่มีข้อบังคับ อนุญาตให้มีการออกหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ จะเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะร่วมพิจารณาในการกำหนดนโยบายการขนส่งทางบก และ นอกจากนั้นก็สามารถที่จะเป็นผู้ประกอบการขนส่ง และเป็นผู้จัดตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารได้ด้วย โดยสามารถจัดเก็บค่าโดยสารรถยนต์ และจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสถานีขนส่งผู้โดยสารได้อีกด้วย ซึ่งมีความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

## 2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชน จัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝัง จิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษา  
 อบรมขององค์กรวิชาชีพ และเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ จึงมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษา  
 แห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ  
 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

(1) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมบริหารจัดการ

กฎหมายฉบับนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัด  
 การศึกษา โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 9 (2) บัญญัติว่า ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา  
 สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน  
 องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา  
 สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มาตรา 18 การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
 ให้จัดในสถานศึกษา ดังต่อไปนี้ (3) ศูนย์การเรียนรู้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการได้  
 และมาตรา 35 กำหนดให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา

ส่วนที่ 2 กำหนดการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 มาตรา 41 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตาม  
 ความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น มาตรา 42 ให้กระทรวงกำหนด  
 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ  
 มีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้อง  
 กับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน  
 การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การลงทุนเพื่อการจัดการศึกษา

หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากร  
 และการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา  
 สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจ  
 จัดเก็บภาษี เพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน  
 องค์กร เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดม

ทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมี ส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากร ดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นรวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัด หรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษาไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อ ทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตาม กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

### 3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตราขึ้นเพื่อกำหนดขอบเขตการดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข ให้ทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม เพราะปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด จึงกำหนดมาตรการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ โดยมีการควบคุม กำกับดูแลและติดตาม ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษตามกฎหมาย ให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยมีการกระจายอำนาจการบังคับใช้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### (1) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการ

คำจำกัดความของกฎหมาย ได้ให้คำนิยามคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งเป็นเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นและหัวหน้าเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น

## (2) การควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 11 ว่าในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจเขตใด ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งผู้มีอำนาจควบคุมดูแล การปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อส่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงาน ส่วนท้องถิ่นแก้ไข ดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร

3) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมการประกอบกิจการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุม กำกับดูแลการประกอบกิจการ และมีหน้าที่ ด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไว้ ใน มาตรา 18 ซึ่งกำหนดว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในเขต ของตนเอง แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีเหตุอันสมควร จะมอบให้บุคคลใดเป็นผู้ ดำเนินการแทน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ หรือจะมอบให้ บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทน ด้วยการคิดค่าดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยก็ได้ และมาตรา 19 ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุญาตให้บุคคลดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนได้

นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ออกข้อกำหนดในการห้ามการถ่ายเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย นอกบริเวณพื้นที่ที่กำหนดไว้ เพื่อรองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในที่หรือทางสาธารณะ หรือพื้นที่เอกชน และกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยให้ผู้ครอบครองอาคาร หรือสถานที่ต่าง ๆ นั้นปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามสุขลักษณะในการใช้อาคาร รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการ ส่วนท้องถิ่น ในการเก็บ ขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ที่ไม่เกินที่กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และมีอำนาจที่จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของ อาคารแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หากพบว่าอาคารชำรุดทรุดโทรมมาก หรือปล่อยรกร้าง ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัย และให้ย้ายสินค้า เครื่องใช้ต่าง ๆ ออกจากอาคาร หรือ ให้จัดใหม่ เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้กำจัดพาหะ นำโรค หากมีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติแล้ว เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติก็สามารถเข้าไปจัดการแทนได้ แต่เจ้าของอาคารจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ที่เกิดขึ้นนั้น

จากบทบัญญัติของกฎหมาย พิจารณาได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ในการควบคุมการจัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับการสาธารณสุข ซึ่งมีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจกระทำได้ และอาศัยบทกฎหมายเฉพาะ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อันจะเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และไม่สอดคล้องกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะด้านนี้

4) พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบบ้านเมืองให้มีความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมให้สวยงาม เพื่อป้องกันไม่ให้มีแหล่งสะสมของเชื้อโรค ที่มาจากความสกปรก ที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการควบคุม กำกับดูแล และกำหนดบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ได้กำหนดโครงสร้างเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุม กำกับดูแลและป้องกันมิให้ประชาชนกระทำการ อันจะนำมาซึ่งปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยกำหนดเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ ครอบคลุมถึงด้านต่าง ๆ ที่เป็นการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ประกอบด้วย การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะไว้ในหมวดที่ 1 มาตรา 6 ถึงมาตรา 25 การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนน และสถานสาธารณะไว้ในหมวดที่ 2 มาตรา 26 ถึงมาตรา 28 การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะไว้ในหมวด 3 มาตรา 29 ถึงมาตรา 34 และการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยไว้ในหมวด 4 มาตรา 35 ถึงมาตรา 41

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ไว้ในหมวด 5 โดยมาตรา 42 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำกับแนะนำแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดเมืองพัทยา รับผิดชอบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 44 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการโฆษณาให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายในการสอดส่อง กวดขัน ไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย ตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบ รวมถึงการจับกุมผู้กระทำความผิด ที่ไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามกฎหมาย และในกฎหมายนี้

ได้กำหนดบทลงโทษ กรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีความรับผิดชอบหลักในการจัดการขยะ เพื่อเป็นการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

จากการวิเคราะห์กฎหมายไทยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเอกชน หรือร่วมกับภาครัฐต่าง ๆ ได้ และเมื่อรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ดังกล่าวแล้ว จึงมีกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญ และจากหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงมีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งหมด 5 ฉบับ ที่ให้อำนาจในการร่วมกันในรูปแบบที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ส่วนรูปแบบที่เป็น นิติบุคคลนั้นมีสองรูปแบบ คือ รูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เกินกว่าร้อยละห้าสิบ และรูปแบบนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ เรียกว่า “องค์การสหการ” มีบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งองค์การสหการแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบเฉพาะระหว่างเทศบาลกับเทศบาล และรูปแบบผสมระหว่างกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ที่	รูปแบบความร่วมมือ	กทม.	พัทยา	อบจ.	เทศบาล	อบต.
1	<b>แบบไม่เป็นนิติบุคคล</b>					
	-ทำข้อตกลงร่วมกัน	✓	✓	✓	✓	✓
2	<b>แบบเป็นนิติบุคคล</b>					
	1. นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน					
	- บริษัท จำกัดหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50	✓	✓	✗	✓	✗
	2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน					
	-องค์การสหการ	✓	✓	✗	✓	✗
	(1) สหการผสม	✓	✓	-	✗	-
(2) สหการเฉพาะ	✗	✗	-	✓	-	
3	<b>กฎหมายที่ใช้จัดตั้งองค์การสหการ</b>					
	พระราชกฤษฎีกา	✓	✓	-	✓	-

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ ให้อำนาจร่วมกันในรูปแบบจัดตั้งองค์การสหการได้ และมีการศึกษาวิจัยที่ผ่านมามีพบว่า มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพมหานครกับเทศบาลเมืองนนทบุรี แต่ไม่พบหลักฐานเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารจัดการ จึงถือว่าในปัจจุบันยังไม่เคยมีการดำเนินการร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และไม่มีรูปแบบโครงสร้างของกฎหมายที่จะรองรับการจัดตั้งหรือดำเนินการได้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาข้อมูลจากกฎหมายว่าด้วยท้องถิ่นต่างประเทศ เพื่อที่จะนำรูปแบบ โครงสร้างองค์การความร่วมมือของท้องถิ่นต่างประเทศ มาเป็นรูปแบบองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ดังจะได้อธิบายต่อไป

### 3. รูปแบบการร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะของต่างประเทศ

การดำเนินกิจกรรมของภาครัฐต่างประเทศที่เป็นการสร้างความสุขสร้างอาชีพที่มั่นคง มีสาธารณูปโภค และสาธารณูปการนั้น สิ่งเหล่านี้เรียกว่าบริการสาธารณะ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากบริการสาธารณะนั้นไม่ต่างจากประเทศไทย เพราะการที่จะทำบริการสาธารณะให้สมบูรณ์ตามความต้องการของประชาชนได้นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ งบประมาณและเทคโนโลยี ซึ่งในต่างประเทศก็พบปัญหาดังกล่าวนี้ จึงมีการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการวิจัยนี้ นำวิธีการความร่วมมือของต่างประเทศ มาเป็นแนวทางความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

การวิจัยนี้ ได้นำรูปแบบความร่วมมือของท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางซึ่งนำมาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) รูปแบบความร่วมมือ (Syndicate) เป็นความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล หรือรูปแบบความร่วมมือแบบผสม (Syndicate Mixte) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับจังหวัด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่องค์กรจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีผู้บริหารงานและผู้บริหารงาน และมีสถานะเป็นนิติบุคคล ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2) รูปแบบความร่วมมือระหว่างชุมชน (Communaute) แยกออกตามระดับชุมชนที่เข้าร่วมซึ่งมีหลายระดับ ดังนี้

(1) แบบชุมชนเมือง (Communaute Urbaine) เป็นความร่วมมือกันระหว่าง ชุมชนเมืองกับเทศบาลใกล้เคียงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่องค์กรจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีผู้บริหารงานและผู้บริหารงาน มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถจัดเก็บภาษีได้ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือสาธารณรัฐฝรั่งเศส



(2) แบบชุมชนขนาดเล็ก (Communautes d'agglomeration) เป็นความร่วมมือกันระหว่างชุมชนขนาดเล็กกับเทศบาลใกล้เคียง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่องค์กรจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีผู้บริหารงานและผู้อนุวัติงาน มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถจัดเก็บภาษีได้ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(3) แบบเทศบาล (Communautes de Communes) เป็นความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลขนาดเล็กแถบชนบทกับเทศบาลใกล้เคียง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่องค์กรจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีผู้บริหารงานและผู้อนุวัติงาน โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถจัดเก็บภาษีได้ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ความร่วมมือของท้องถิ่นฝรั่งเศสทั้ง 2 รูปแบบนี้ จะมีความเหมือนกันตรงที่ เป็นการร่วมมือกันโดยเทศบาลสามารถเข้าร่วมได้ มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารองค์กร และมีผู้อนุวัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะ และบริการสาธารณะนั้น จะเป็นไปตามที่องค์กรที่ร่วมจัดตั้งมอบหมายให้ดำเนินการ และองค์กรที่จัดตั้งนี้จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล และสามารถจัดเก็บค่าบริการในการจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่จะมีความแตกต่างในด้านองค์กรที่ร่วมจัดตั้งคือ รูปแบบ Syndicate Communes จะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล ส่วน Syndicate Mixte จะเป็นความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับจังหวัด ส่วนรูปแบบ Communaute จะเป็นความร่วมมือระหว่างชุมชนหรือเทศบาล แต่จะแตกต่างในด้านประเภทของเทศบาลหรือชุมชน คือ Communaute Urbaine เป็นการร่วมระหว่างชุมชนเมือง แต่รูปแบบ Communautes d'agglomeration เป็นการร่วมระหว่างชุมชน และ Communautes de Communes จะเป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลขนาดเล็ก ที่มีการบริหารจัดการเหมือนกัน โดยรูปแบบ Syndicate จัดเก็บค่าธรรมเนียมบริการได้แต่จะไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ ส่วนรูปแบบ Communaute จะสามารถจัดเก็บได้ทั้งค่าธรรมเนียมบริการและจัดเก็บภาษีได้

3) รูปแบบเขตพิเศษ (Special District) คือความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น คือ County, Municipality, Town and Township เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่องค์กรจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคลและสามารถจัดเก็บภาษีได้ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือสหรัฐอเมริกา

4) รูปแบบเขตโรงเรียน (School District) คือความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น คือ เคาน์ตี (County) เทศบาล (Municipality) เมืองและตำบล (Town and Township) เพื่อจัดทำบริการ

สาธารณะทางการศึกษาเพียงอย่างเดียว โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคล ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือสหรัฐอเมริกา

ความร่วมมือของท้องถิ่นสหรัฐอเมริกานี้ มีด้วยกัน 2 รูปแบบ ซึ่งทั้งสองรูปแบบจะมีความเหมือนกันตรงที่สามารถร่วมกันได้ทั้ง เคาน์ตี (County) เทศบาล (Municipality) เมืองและตำบล (Town and Township) มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล บริหารจัดการในรูปคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารและมีผู้ปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะ และสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการในการให้บริการสาธารณะได้ แต่จะมีความแตกต่างคือ Special District จะเป็นความร่วมมือที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่นอกเหนือจากการศึกษา แต่ School District จะจัดทำได้เฉพาะบริการสาธารณะเกี่ยวกับการศึกษาเท่านั้น

5) รูปแบบความร่วมมือของเทศบาล (Municipality Cooperative) เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่เทศบาลมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคล ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือ ญี่ปุ่น ซึ่งจะแบ่งความร่วมมือออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) ความร่วมมือแบบพิเศษ (Partial Cooperative) คือ ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับจังหวัด หรือ เทศบาลกับภาค เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่องค์กรจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคล

(2) ความร่วมมือแบบพื้นที่กว้าง (Wide-Area Union) เป็นความร่วมมือ ระหว่างเทศบาลกับเทศบาลหรือเทศบาลกับเขตพิเศษ หรือเทศบาลกับจังหวัด หรือเทศบาลกับภาค เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่มอบให้ดำเนินการ โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคล

(3) ความร่วมมือทางปกครอง (Administrative Cooperation) เป็นการร่วมบริหารทรัพยากรบุคคลร่วมกัน แต่ไม่จัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

(4) ความร่วมมือแบบเต็ม (Full Cooperative) เป็นการร่วมบริหารทรัพยากรบุคคลร่วมกัน โดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ร่วมกันจัดทำโครงการเมื่อสำเร็จแล้วก็จะส่งมอบให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบต่อไป

6) ความร่วมมือพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Cooperation) เป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหรือบริหารจัดการสาธารณูปโภค เพื่อพัฒนาพื้นที่ตามแผนที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นโครงการก็จะส่งมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

ความร่วมมือของท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นทั้ง 2 รูปแบบนี้ เป็นความร่วมมือที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ Partial Cooperative และ Wide-Area Union จะมีความเหมือนกันเพราะเป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาล จังหวัดและภาค มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล และมีหน้าที่จัดทำบริการที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรที่จัดตั้ง มีคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารและผูปฏิบัติงาน และจัดเก็บค่าบริการในอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นความร่วมมือในรูปแบบผสมระหว่างเทศบาล จังหวัด และภาค แต่ประเภทที่เรียกว่า Administrative Cooperation นั้น เป็นหน่วยที่จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน คือ ใช้บุคลากรร่วมกันแต่ไม่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งกำหนดรูปแบบไว้ แต่ยังไม่มีการดำเนินการ อีกประเภทคือ Full Cooperative เป็นการร่วมกันคล้ายกับ Administrative Cooperation แต่ต่างกันว่า Full Cooperative จะจัดทำบริการร่วมกันได้ แต่ทั้งนี้ความร่วมมือในรูปแบบนี้ก็ยังไม่มีการดำเนินการ ซึ่งการวิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสมกับบริบทของไทยเพราะเป็นความร่วมมือที่ยังมีข้อจำกัด คือ ไม่มีความหลากหลาย ด้านองค์กรที่จะร่วมมือ มีเพียงร่วมงานราชการ และอีกแบบไม่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ส่วนรูปแบบ Local Development Cooperation นั้น จะมีความแตกต่างจากรูปแบบอื่น ซึ่งมีความคล้ายกับบรรษัทภิบาลของไทย คือ เป็นรูปแบบที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบโครงการเฉพาะเท่านั้น เมื่อเสร็จโครงการก็ยุบเลิกไป แต่เหมือนกันที่มีคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารและผูปฏิบัติงาน แต่ไม่มีการจัดเก็บรายได้ เพราะไม่มีการจัดให้บริการสาธารณะ

รูปแบบความร่วมมือของท้องถิ่นต่างประเทศ มีสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มีความร่วมมือที่เหมือนกันตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เป็นรูปแบบผสมระหว่างหลายองค์กรไม่เฉพาะองค์กรรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรูปแบบ Syndicate Mixte เป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาล ชุมชน และเมือง ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล บริหารแบบมีคณะกรรมการบริหารจากตัวแทนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ รูปแบบ Special District ของสหรัฐอเมริกาเป็นความร่วมมือแบบผสมร่วมกันระหว่าง County, Municipality, Town and Township มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานที่ร่วมจัดตั้ง มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และรูปแบบ Partial Cooperative และ Wide-Area Union ของประเทศญี่ปุ่น เป็นรูปแบบที่ร่วมกันระหว่างเทศบาล จังหวัดและภาค มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล สามารถร่วมกันได้หลายองค์กร และหลายประเภท โดยมีคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารองค์กร ในการดำเนินงานตามภารกิจ จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย การจัดเก็บรายได้จากบริการที่จัดทำ แต่จะมีความแตกต่างด้านที่มาของรายได้ รูปแบบ Syndicate Mixte ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่อาจจัดเก็บภาษีได้ และมีความแตกต่างด้านขอบเขตพื้นที่ และหน้าที่รับผิดชอบ

จากการวิเคราะห์รูปแบบความร่วมมือของท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส Syndicate และรูปแบบ Special District, School District) ของสหรัฐอเมริกา และ Partial Cooperative ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ปัญหาหรือจุดอ่อนในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อจำกัดในด้านพื้นที่ ประชากร งบประมาณ ภารกิจหรือบริการสาธารณะ และความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดทำ องค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้มีการเรียนรู้และเข้าใจปัญหาซึ่งกันและกัน ของสมาชิก และอาจนำไปสู่การยุบรวมหรือยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหรือระดับที่สูงขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพ การจัดระเบียบบริหารราชการ ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งการทำให้เกิดความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นความเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่ง ที่สอดคล้องกับการขยายบทบาทของสหภาพยุโรป โดยการสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างเทศบาล ซึ่งแต่เดิมเกิดจากเหตุผลความจำเป็นด้านศักยภาพของเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ในการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งเป็นการจัดองค์กรใหม่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม องค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ได้พัฒนาบทบาทและมีความสำคัญ เพราะมีสถานะเป็นเหมือนองค์กรปกครองที่อยู่ระหว่างกลาง ในการเชื่อมโยงเอาเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน ในขณะเดียวกัน เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ใช้องค์กรเหล่านี้ขยายบทบาท เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ผ่านเงินทุน เทคนิควิทยากร และทรัพยากรอื่น ๆ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือ เทศบาลจะถูกลดทอนความสำคัญลง เนื่องจากถูกกลืนเข้าไปอยู่ในองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรจะมีบทบาทที่มากกว่าจังหวัด แต่อาจเกิดผลกระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตที่ค่อนข้างยากจนที่อาจไม่ได้รับประโยชน์ เนื่องจากบริการสาธารณะจะเกิด ในรูปแบบของโครงการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ หรือการจัดทำสัญญา ให้องค์กรอื่นจัดการแทน

จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการร่างกฎหมาย เพื่อรองรับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ แบ่งได้เป็นสองรูปแบบ รูปแบบแรกเป็นความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล เป็นการทำข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างร่วมกัน ในลักษณะเฉพาะกิจ มีช่วงระยะเวลาแน่นอน รูปแบบที่สอง เป็นความร่วมมือโดยการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การรูปแบบที่สองนี้ยังแบ่งได้เป็นอีกสองประเภทคือ องค์กรที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษี และองค์กรที่สามารถจัดเก็บภาษีได้ องค์กรประเภทแรกคือ Syndicate เป็นองค์กรประเภทไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้

เกิดจากการรวมกลุ่มกันของเทศบาล เพื่อรับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ในเขตเทศบาล ที่ร่วมกันจัดตั้ง เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการกิจการประปา การจัดตั้งสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

องค์กรนี้จะแบ่งออกเป็นแบบ Syndicate Communes ซึ่งเป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น และแบบที่สอง คือ Syndicate Mixte เป็นการร่วมกันระหว่างเทศบาลจังหวัด และภาคองค์กรประเภทที่สอง คือ Communaute เป็นความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเทศบาล โดยแบ่งออกตามระดับของเทศบาลที่ร่วมดำเนินการได้ 3 ประเภท ดังนี้ ประเภทแรกคือ (Communaute Urbaine) เป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดเก็บภาษีได้ เกิดจากการรวมกลุ่มของชุมชนเมือง มีประชากรรวมกัน 500,000 คนขึ้นไป จัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาเมือง และการวางผังอาณาเขตของตน ทำให้สามารถกำหนดทิศทางของชุมชนเมืองในแง่ของนโยบายเมือง และการเสริมสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างชุมชนหรือเทศบาลสมาชิก ประเภทที่สองคือ (Communaute d'agglomeration) เป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดเก็บภาษีได้ เกิดจากการรวมกลุ่มของชุมชนทั่วไป มีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป ประเภทที่สาม คือ (Communaute de Communes) เป็นองค์กรความร่วมมือที่จัดเก็บภาษีได้ เกิดจากการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดเล็กในเขตชนบท หรือกิ่งชนบท ซึ่งในกฎหมาย Code Général des Collectivités Territoriales ได้มีเนื้อหาบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การบริหารจัดการ การควมรวม และการยุบเลิกองค์กรไว้

ในกฎหมายว่าด้วย Special District ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรูปแบบความร่วมมือของท้องถิ่นที่เรียกว่า Special District และ School District ซึ่งได้มีเนื้อหาบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง โดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ กฎหมายระดับท้องถิ่น และคำสั่งของผู้ว่าราชการรัฐ ส่วนการบริหารจัดการจะบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารงาน และมีผู้ปฏิบัติงาน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายประเภทตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง แต่จัดทำได้เพียงประเภทเดียว โดยให้มีรายได้จากการเก็บค่าบริการ ในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ การรับการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง และรับการสนับสนุนจากท้องถิ่น ในภารกิจที่ดำเนินการแทนรายได้จากทรัพย์สินของเขตพิเศษ และการกู้เงินจากองค์กรหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยมีท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งคอยควบคุมติดตามการดำเนินการ และมลรัฐจะคอยกำกับดูแลการดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุด เขตพิเศษมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น Highway and Ferry Act of 1822 (ค.ศ. 2365) เป็นต้น ดังนั้น กรณีมีเหตุจำเป็นที่จะต้องยุบเลิก ก็จะต้องทำโดยกฎหมายระดับเดียวกัน ในกรณีที่ Special District ไม่มีความจำเป็นต้องคงอยู่ เช่น ไม่ต้องการบริการนั้นอีกต่อไป หรือไม่สามารถจะจัดการกับปัญหาการบริการนั้นได้จึงโอนอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานอื่นไป

ในกฎหมายว่าด้วย Municipality Cooperative ของประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบความร่วมมือที่เรียกว่า Partial Cooperative ซึ่งเกิดจากการร่วมกันระหว่างเทศบาล และ Local Development Corporations) ซึ่งเป็นบริษัทพัฒนาท้องถิ่น ในรูปแบบทางกฎหมายเอกชน ได้มีเนื้อหาบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง โดยมีการบริหารในรูปแบบฝ่ายบริหารประกอบด้วยประธานกรรมการ มาจากการเลือกกันเองของนายกเทศมนตรีที่ร่วมกัน รองประธานกรรมการ และเหรัญญิก มาจากการเลือกโดยนายกเทศมนตรี ฝ่ายสมาชิกสถานนั้น อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล หรือเลือกทางอ้อมโดยสมาชิกสภาเทศบาลที่เกี่ยวข้อง รายได้ของ Partial Cooperatives มาจากการสมทบของเทศบาลที่ร่วมจัดตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อบังคับในการจัดตั้ง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการ ได้รับเงินอุดหนุนจากจังหวัด หรือรัฐบาล ส่วนกลางและมาจากการกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่าง ๆ

จากข้อมูลข้างต้น หากจะจัดให้มีองค์กรร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาครัฐอื่นหรือภาคเอกชนอื่นแล้ว จะต้องจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ ซึ่งประมวลได้จากรูปแบบขององค์กรร่วมของต่างประเทศ 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส Syndicate และรูปแบบ Special District, School District) ของสหรัฐอเมริกา และ Partial Cooperative ของประเทศญี่ปุ่น ดังกล่าวนั้น จะได้องค์ประกอบของรูปแบบองค์การความร่วมมือของท้องถิ่นต่างประเทศ ดังนี้

- (1) รูปแบบองค์กรแบบผสมต่างองค์กร
- (2) สถานะทางกฎหมายขององค์กรเป็นนิติบุคคล
- (3) การควบคุมการบริหารโดยคณะกรรมการ
- (4) การบริหารจัดการ
- (5) ประเภทบริการสาธารณะ

#### 4. รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ฐานอำนาจความร่วมมือในรูปแบบการจัดตั้งเป็นองค์กรสหการ ทำได้ตามกฎหมาย 3 ฉบับ โดยฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฐานอำนาจอยู่ในมาตรา 58 ฉบับที่ 2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ฐานอำนาจอยู่ในมาตรา 95 ฉบับที่ 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ฐานอำนาจอยู่ในมาตรา 69 ถ้าหากจะให้มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในปัจจุบันสามารถทำได้ในสามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ สำหรับอีกสองรูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล ณ ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้ง

เพราะฉะนั้น การวิจัยจึงกำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อให้มีบทบัญญัติให้สามารถจัดตั้งองค์การ เรียกว่า สหการได้ เพื่อที่จะทำให้ทั้งสององค์กรนี้มีฐานอำนาจในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือในรูปแบบสหการ

ส่วนรูปแบบของความร่วมมือนั้น การวิจัยกำหนดให้เป็นรูปแบบสหการ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับข้างต้นกำหนดไว้ โดยมีโครงสร้างของสหการเป็นรูปแบบที่เอามาจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือรูปแบบ Syndicate สหรัฐอเมริกา คือรูปแบบ Special District และประเทศญี่ปุ่นคือรูปแบบ Partial Cooperative เพราะมีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับบริบทของไทย เพราะเป็นรูปแบบองค์กรที่มาจากกระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารองค์กร มีผู้ปฏิบัติงาน กำหนดโครงสร้างฝ่ายงาน และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเหตุผลที่ทำให้มีรูปแบบที่ชื่อว่าสหการนั้น เนื่องจากถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับมายาวนานและไม่มีการเปลี่ยนเป็นรูปแบบอื่น ซึ่งเห็นว่ารูปแบบนี้จะเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการองค์การ เพราะการที่จะทำให้เกิดขึ้นได้จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และการที่จะยุบหรือยกเลิกได้นั้นก็จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน ที่จะไม่มีการยุบเลิกได้ง่าย เพื่อความต่อเนื่องและยั่งยืนที่จะส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนต่อไป

การกำหนดให้เป็นรูปแบบสหการนี้ มีกฎหมายกำหนดอยู่แล้วว่าให้จัดตั้งโดยกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา แต่ก็มีปัญหาว่าถ้าหากจัดตั้งองค์การสหการ โดยพระราชกฤษฎีกาแล้ว ขั้นตอนในการจัดตั้งนั้นจะเป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราขึ้น ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น สิ่งที่จะเป็นปัญหาก็คือ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล จึงจะทำให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบสหการขึ้นมาได้ แต่ก็ยังมีอีกวิธีการหนึ่งคือ การจัดตั้งความร่วมมือในรูปแบบสหการ โดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อความคล่องตัวและลดความสลับซับซ้อนในการจัดตั้งสหการ เพราะจะเป็นการส่งเสริมเช่นเดียวกับการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2562, หน้า 50)

เพราะฉะนั้น รูปแบบองค์การสหการที่จัดทำไว้นี้ จึงเป็นรูปแบบที่สามารถจะนำไปประยุกต์ใช้หากมีการจัดตั้งเป็นรูปแบบของกฎกระทรวง ซึ่งถ้าหากเป็นกฎกระทรวงแล้วนี้ กระทรวงมหาดไทยก็สามารถที่จะดำเนินการได้เลย รูปแบบพระราชกฤษฎีกานี้ถ้าหากสามารถที่จะทำให้เป็นกฎกระทรวงได้ ก็สามารถเอารายละเอียดโครงสร้างพระราชกฤษฎีกามาใส่ลงในกฎกระทรวงได้ ซึ่งมีโครงสร้างไม่แตกต่างกัน

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการนี้ จัดทำโดยนำทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และทฤษฎีอำนาจรัฐ นอกจากนั้นยังได้นำหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความ โปร่งใส และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาสนับสนุนเหตุผลในการร่างกฎหมาย

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการ และในขณะเดียวกันบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ก็มีเนื้อหาสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการนอกเขตพื้นที่ ของตน หรือจะทำความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นแม้กระทั่งเอกชน ในการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนั้น ยังได้มีการปรับใช้ รูปแบบเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เทียบเคียงกับชุมชนเมือง ชุมชนทั่วไปและ ชุมชนเทศบาล ซึ่งหากต้องการนำรูปแบบองค์การความร่วมมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทย สามารถจัดตั้งองค์การเพื่อให้บริการสาธารณะ ที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชน ในท้องถิ่นได้ เพื่อลดปัญหาข้อจำกัดในเรื่องศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนเงินทุน และจะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีบทบาท ในการจัดทำบริการสาธารณะได้กว้างมากขึ้น

กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบข้างต้น ได้กำหนดรูปแบบกฎหมาย จัดตั้งองค์การความร่วมมือ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชกฤษฎีกาคือ บทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนด เพื่อใช้ในการบริหารราชการ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี (สถาบัน พระปกเกล้า, 2564, ออนไลน์)

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่สอง และจากการใช้วิธีวิทยาการวิจัยในการสัมภาษณ์ เจิงลึกจากผู้บริหารที่ควบคุมนโยบายในระดับกระทรวง ผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังประสบปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะ สาเหตุมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ซึ่งส่งผลต่อ การขาดเทคโนโลยีและบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญที่จะจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีการเสนอ แนวทางแก้ไขด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งมีทั้งวิธีการ ที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยทำข้อตกลงร่วมกัน แต่ปัญหาคือความไม่ต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะจะอิงตามวาระของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนรูปแบบความร่วมมือที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคล คือ



องค์การสหภาพ ที่สามารถจัดทำแบบต่อเนื่องและยั่งยืนได้ตามหลักการบริการสาธารณะ แต่ปัญหา คือ ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกสอง ประเภท ที่ยังไม่สามารถร่วมจัดตั้งสหภาพได้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล และที่สำคัญ ยังไม่มีรูปแบบโครงสร้างในการดำเนินการ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีเจตนารมณ์ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ ให้ประสบความสำเร็จตามแผนระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ แต่ประเทศไทยกลับไม่มีองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศพระบรมราชโองการยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561- 2580) ที่มุ่งเน้นความร่วมมือในลักษณะประชารัฐ จากภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปแบบของหุ้นส่วนการพัฒนาที่เป็นการดำเนินงานอย่างบูรณาการ โดยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ จะต้องมีการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ พร้อมปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก มีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกัน และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะได้ในรูปแบบนิติบุคคลนั้น จะมีลักษณะที่มั่นคงต่อเนื่อง เพราะเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง จึงจะจัดตั้งขึ้นได้ ซึ่งสามารถจัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนก็ได้ หรือจะจัดตั้งนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนก็ได้ โดยการจัดตั้งในรูปแบบนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชนนั้น จะเป็นการจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด ซึ่งจะเหมาะสมกับองค์กรที่มุ่งแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน เพราะจะเป็นองค์กรทางธุรกิจ แต่บริการสาธารณะนั้น เป็นบริการที่เป็นหน้าที่ของภาครัฐโดยตรง เพราะเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และตลอดไป จึงไม่เหมาะกับนิติบุคคลประเภทนี้ แต่ประเภทที่น่าจะเหมาะสมก็คือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรของทางราชการ ที่จะจัดทำบริการอย่างต่อเนื่องและตลอดไป โดยไม่มุ่งหวังผลกำไร เพราะเป็นหน้าที่ที่ภาครัฐจะต้องจัดทำ

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมาย รองรับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดชื่อว่า “องค์การสหภาพ” โดยมีฐานอำนาจ

จากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้จัดตั้งองค์การที่เรียกว่า “สหการ” โดยมีกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชกฤษฎีกา ซึ่งที่ผ่านมาไม่มีการดำเนินการร่วมกันด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้น เหตุผลอีกประการอาจมาจากการที่พระราชกฤษฎีกานั้นเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหาร คือรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติให้ความยินยอมให้ร่างขึ้น แต่หากคณะรัฐมนตรีไม่ยินยอม เพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายด้านนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งการวิจัยเห็นว่า การร่างเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นมีฐานอำนาจมาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งบริการสาธารณะนั้นเป็นบริการที่รัฐมีหน้าที่จะต้องจัดทำแก่ประชาชน หากรัฐไม่มีวิธีการอื่นที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดทำขึ้นตามที่กฎหมายให้อำนาจ โดยมุ่งเพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จะส่งผลต่อการพัฒนาและความเจริญของประเทศชาติต่อไป ซึ่งมีข้อสังเกตว่าหากไม่เล็งเห็นประโยชน์ในการจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เหตุใดจึงยังคงไว้ในพระราชบัญญัติ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับ และหากเล็งเห็นประโยชน์แล้วเหตุใดจึงไม่มีการจัดตั้งสหการขึ้น การวิจัยจึงเห็นว่าการจัดตั้งในรูปแบบพระราชกฤษฎีกานั้น ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยแบ่งโครงสร้างหลักที่สามารถนำมาเป็นรูปแบบดังนี้

- 1) องค์กรกำกับดูแล โดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่น
- 2) องค์กรควบคุม โดยคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ
- 3) องค์กรดำเนินการ โดยผู้อำนวยการ และมีผู้ปฏิบัติงาน
- 4) โครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ และฝ่ายช่างซ่อมบำรุง
- 5) ประเภทกิจการบริการสาธารณะ คือ ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และด้านการจัดการขยะ

#### 4.1 การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การเพื่อนำมาจัดทำเป็น “กฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการเพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” นั้น มีโครงสร้างกรอบกฎหมาย รูปแบบขององค์การความร่วมมือ โดยมีประเด็นสำคัญประกอบด้วย

- 1) องค์กรกำกับดูแล

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำนิยามคำว่าองค์กรว่าเป็นศูนย์รวมกลุ่มบุคคล กิจการ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียว เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด

การกำกับดูแล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ ที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแล ให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามอำนาจหน้าที่ หรืออำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นในการให้องค์กรนั้น ๆ ทำงานภายใต้กฎหมาย (ศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ, ปธาน สุวรรณมงคล, 2560)

การกำหนดประเด็นองค์กรกำกับดูแล เพื่อกำกับดูแลให้องค์กรที่อยู่ในระดับล่างปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร หรือให้คณะบุคคลมีหน้าที่ในการกำกับดูแลก็ได้ ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรที่เกิดจากการกระจายอำนาจนั้น กำหนดให้มีคณะกรรมการ โดยตำแหน่งในการกำกับดูแล การวิจัยนี้จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการ เพื่อกำกับดูแลการบริหารจัดการองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเหตุที่มีโครงสร้างองค์กรแบบนี้ขึ้น เพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้คำปรึกษา แนะนำ การดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการและรองผู้อำนวยการองค์การสหการ โดยนำหลักการมีส่วนร่วมสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดคณะกรรมการ

## 2) องค์กรควบคุม

การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานว่ามีการดำเนินการตามแผนที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อทำการหาจุดบกพร่องและจุดอ่อนของผลการปฏิบัติงานแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อที่จะให้ผลการปฏิบัติงานนั้นได้ดำเนินไปตามแผนและมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการควบคุมในระบบราชการไทย นั้น ถูกกำหนดให้มีคณะบุคคลที่เป็นตัวแทนจากองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบและรักษาผลประโยชน์ขององค์กรของตนหรือประชาชนในเขตรับผิดชอบ ซึ่งการวิจัยได้กำหนดโครงสร้างโดยให้มีประธาน รองประธาน ในการบริหารจัดการการตรวจสอบและควบคุม ที่มาจากการเสนอขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง และความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การสหการ และมีคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนจากองค์กรที่ร่วมจัดตั้ง เพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กร และมีผู้ทรงคุณวุฒิเฉพาะทางที่มีความรู้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการดำเนินการบริหารจัดการขององค์กร

การกำหนดให้มีองค์กรควบคุมการดำเนินงาน เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานประจำปี เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและทั่วถึงประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการเป็นผู้รับผิดชอบ

และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การ สหการ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหการ พิจารณาการกำหนด ตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม แต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอกโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้ขอแนะนำอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และ พิจารณารายงานการดำเนิน โครงการของผู้อำนวยการ โครงการเสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ โดยนำหลักการตรวจสอบ สนับสนุนเหตุผลประกอบการพิจารณากำหนดขึ้น

### 3) องค์การบริหารจัดการ

การบริหารจัดการ คือการประสานงานและการบริหารหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย บางอย่าง ประกอบไปด้วยการวางแผน การบริหารทรัพยากรบุคคล และการควบคุมองค์กร โดยที่ การบริหารจัดการตั้งแต่การบริหารจัดการการเงิน การตลาด ทรัพยากรบุคคล กลยุทธ์ การผลิต การปฏิบัติการ และการบริการ ซึ่งทฤษฎีองค์กรได้กำหนดว่า องค์กรนั้นเกิดขึ้นจากบุคคลมากกว่า สองคนร่วมกันดำเนินการ และในแต่ละองค์กรก็จะประกอบไปด้วยฝ่ายงานที่มีหน้าที่แตกต่างกันไป จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหน้าที่ตั้งแต่ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและผู้ช่วยปฏิบัติงาน การวิจัยนี้จึงกำหนดให้มีองค์กรบริหารจัดการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการองค์การสหการ เพราะ ในระบอบราชการไทย กำหนดให้มีผู้อำนวยการในองค์กรหลายระดับ เช่น สถาบันการศึกษาที่เป็น นิติบุคคล ตลอดจนกลุ่มงานต่าง ๆ ในระบอบราชการ จะมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารจัดการ ส่วนองค์การสหการถือเป็นวิสาหกิจในระดับท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ และมีสถานะ เป็นนิติบุคคลเช่นกัน จึงกำหนดให้มีผู้อำนวยการ เป็นผู้บริหารจัดการองค์การสหการ

ผู้อำนวยการเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์การ คือเสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ เสนอรายงาน ประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพ และ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ และงานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนาจมอบหมาย

นอกจากนั้น ผู้อำนวยการยังมีอำนาจในการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะที่ องค์การสหกรณ์จัดทำ และออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว
- (2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์
- (3) การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์
- (4) การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหกรณ์
- (5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์
- (6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และ
- (7) หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ
- (8) จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์

ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหกรณ์ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการนั้น ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ การกำหนดองค์กรปฏิบัติการณ์นั้น เพื่อให้มีการบริหารจัดการองค์การและการดำเนินการตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยนำทฤษฎีองค์การ หลักการบริหารงาน หลักความรับผิดชอบสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดขึ้น

การวิจัยกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างขององค์การสหกรณ์ ประกอบด้วย 5 ฝ่ายงาน ดังนี้

ฝ่ายอำนาจการ ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการวางแผน การจัดการ อำนาจการ ประสานงาน และการควบคุม โดยบูรณาการเครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหา

ข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตามสถานการณ์ประเมินค่า ข้อมูลที่ได้รับจากการพิจารณาสถานการณ์ประเมินผลข้อมูล และแนวโน้มความเป็นไปได้ และกำหนดเป็นแนวความคิดและหนทางในการปฏิบัติที่เป็นไปได้และเหมาะสมเกิดประโยชน์สูงสุด

ฝ่ายบริหารงานการเงิน คือ ฝ่ายที่มีหน้าที่บริหารจัดการทางการเงินขององค์กร เพราะทรัพยากรขององค์กรนั้นมีอย่างจำกัด จะต้องมีการบริหารเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร การวิจัยจึงกำหนดให้มีฝ่ายบริหารงานการเงิน เพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้

ฝ่ายบริหารงานบุคคล องค์กรต่าง ๆ จะประกอบไปด้วยบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อรับผิดชอบงานขององค์กร ทฤษฎีองค์กรได้จำแนกบุคคลเพื่อรับผิดชอบตามภาระงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อให้มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงาน เพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงต้องมีการบริหารงานบุคคล โดยมีฝ่ายงานด้านนี้โดยตรง ในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งบุคคล รวมถึงการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และการออกจากราชการด้วย

ฝ่ายบริการสาธารณะ องค์กรสหการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งการให้บริการสาธารณะนั้นจัดทำโดยทรัพยากรบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีฝ่ายงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น การวิจัยจึงกำหนดให้มีฝ่ายบริการสาธารณะ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรสหการ

ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง การดำเนินงานขององค์กรสหการนั้น จะต้องมีการมีวัตถุประสงค์ที่ใช้อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องมีการเสื่อมสภาพหรือชำรุดไปตามอายุหรือสภาพการใช้งาน ซึ่งจะต้องมีการซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล รวมถึงวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ จึงจำเป็นจะต้องมีผู้รับผิดชอบงานช่าง และงานด้านนี้ก็จะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการซ่อมบำรุงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยจึงกำหนดให้มีฝ่ายช่างซ่อมบำรุงขึ้น

การกำหนดโครงสร้างกิจการบริการสาธารณะ นั้น เพื่อให้องค์กรสหการ มีกรอบในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามประเภทกิจการบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชน การวิจัยจึงกำหนดให้องค์กรสหการสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลายด้าน คือ ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการจัดการขยะและด้านอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการ หรือกิจการที่สอดคล้องกัน ตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์การความร่วมมือ โดยนำทฤษฎีองค์กร และทฤษฎีบริการสาธารณะมาสนับสนุนเหตุผลการกำหนดขึ้น

## 4.2 การจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนนั้น ไม่จำกัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่จำกัดขนาดและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปก็ได้ สำหรับรูปแบบความร่วมมือนั้น เรียกว่า “องค์การสหการ” มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือกันจัดตั้ง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีคณะกรรมการอำนวยการควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการ และการบริหารจัดการนั้นมีผู้อำนวยการองค์การสหการ ที่มาจากการแต่งตั้งจากการพิจารณาของคณะกรรมการอำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น องค์การสหการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา โดยนำทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีอำนาจรัฐ ทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ประกอบกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบ และหลักความรับผิดชอบ มาพิจารณาประกอบ โดยมีโครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย

### 1) คณะกรรมการสภาท้องถิ่น

#### (1) โครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธาน
นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง องค์กรละ 1 คน	กรรมการ
ประธานสภาหอการค้าจังหวัด	กรรมการ
ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด	กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการในพื้นที่จังหวัด	กรรมการ
ประธานกรรมการอำนวยการองค์การสหการ	กรรมการและเลขานุการ
ผู้อำนวยการองค์การสหการ	ผู้ช่วยเลขานุการ

#### (2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่

- (2.1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ
- (2.2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนิน โครงการ
- (2.3) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนิน โครงการ
- (2.4) พิจารณาให้ความเห็นชอบ โครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ
- (2.5) พิจารณาให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ

### (3) วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการในพื้นที่จังหวัดมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจเป็นได้อีกหนึ่งสมัย

## 2) คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ ประกอบด้วย

### (1) โครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย

(1.1) ประธานกรรมการองค์การสหการ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์การ และให้มีรองประธานจำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก

(1.2) กรรมการ โดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกกันเององค์การละ 1 คน

(1.3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจการขององค์การสหการ จำนวน 2 คน

(1.4) ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

(1.5) รองผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยตำแหน่ง

### (2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

(2.1) กำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ

(2.2) ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะ

(2.3) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน

(2.4) พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การสหการ

(2.5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหการ

(2.6) พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม

(2.7) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

(2.8) ให้ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

(2.9) พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการโครงการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ



### (3) วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

- (3.1) ให้ประธานและรองประธานอำนวยการองค์การสหการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี
- (3.2) ให้กรรมการโดยตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ตามวาระการดำรงตำแหน่ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การสหการ
- (3.3) ให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

### 3) ผู้อำนวยการองค์การสหการ

- (1) มาจากการแต่งตั้งจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น
- (2) คุณสมบัติของผู้บริหาร
1. มีสัญชาติไทย
  2. มีอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป
  3. จบการศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่าขึ้นไป
  4. มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะ ที่จะดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี
  5. มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ
- (3) ลักษณะการจ้าง ตามสัญญาจ้างรายปี โดยผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการสหการ
- (4) ประเมินและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก
- (5) ขอบเขตหน้าที่ของผู้บริหาร
- ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ต่อไปนี้
1. เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์
  2. เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การ ให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ

4. งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนาจมอบหมาย

ให้ผู้อำนาจมีอำนาจ ดังนี้

1. บริหารจัดการ โครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหกรณ์จัดทำ  
2. ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว

(2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์

(3) การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การ สหกรณ์

(4) การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหกรณ์

(5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ องค์การสหกรณ์

(6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ตรวจสอบภายใน และ

(7) หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ

(8) จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการ อำนาจองค์การสหกรณ์

#### 4) รองผู้อำนวยการ

ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหกรณ์ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การ สหกรณ์

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการ

ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

### 5) โครงสร้างองค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ดังนี้

- (1) ฝ่ายอำนวยการ
- (2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน
- (3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล
- (4) ฝ่ายบริการสาธารณะ
- (5) ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง

### 6) ประเภทกิจการบริการสาธารณะ

- (1) การคมนาคม
- (2) การศึกษา
- (3) การสาธารณสุข
- (4) การจัดการขยะ
- (5) อื่น ๆ

โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

โครงสร้างองค์การสหการนี้เป็นประเด็นที่นำไปสู่การจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียกับการให้บริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกันออกแบบโครงสร้างองค์การสหการ และเพื่อที่จะเป็นการยืนยันคำตอบที่ได้มาจากการวิจัยตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ในบทที่ 3

## บทที่ 5

### กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำเอาหลักความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมได้จริง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น สามารถจัดทำได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการร่วมกัน ที่เรียกว่า “องค์การสหการ” โดยมีรูปแบบขององค์การที่ได้มาจากการศึกษาวิเคราะห์ ตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ รวมทั้งกฎหมายและรูปแบบความร่วมมือของต่างประเทศ ที่นำมาเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย จนกระทั่งได้คำตอบมาเป็นร่างรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังคำตอบที่ได้นำมาวิเคราะห์ไว้ในข้อ 4 ของบทที่ 4 ซึ่งรูปแบบนี้ได้นำไปสู่การออกแบบอีกครั้ง โดยกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) ได้ร่วมกันออกแบบอีกครั้ง ตามกระบวนการที่เรียกว่า “การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design)” โดยยึดรายละเอียดของการดำเนินการ ดังนี้

#### 1. การจัดการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) กับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบคำตอบในประเด็นที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ที่จะบังคับใช้ในการร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และเพื่อเป็นการยืนยันความครบถ้วนสมบูรณ์ตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในการร่างกฎหมาย โดยมีกระบวนการดำเนินงาน (คุณภาพการจัดทำ Co-design) ดังนี้

การดำเนินการแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

### 1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ

เป็นขั้นตอนการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดทำ (Co-design) ประกอบด้วย

1) การกำหนดประชากรร่วมออกแบบเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นประชากรกลุ่ม (Stakeholders) รวมทั้งสิ้นจำนวน 16 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่มประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้จัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เขตหลักสี่ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่เทศบาลนคร เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบล และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รวมจำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ ประกอบด้วย กำนันซึ่งเป็นผู้นำชุมชน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และประชาชนผู้รับบริการโดยตรง รวมจำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักกฎหมาย ประกอบด้วย นักกฎหมายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นักกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล นักกฎหมายของเทศบาล และนักกฎหมายภาคเอกชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการ ประกอบด้วย นักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการในสังกัดมหาวิทยาลัย และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นในสังกัดสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ แบ่งออกเป็นประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากรกลุ่มผสม

ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสถานะต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละด้านตามประเภทอาชีพ มีประสบการณ์โดยตรงกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกเป็น 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้จัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เขตหลักสี่ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่เทศบาลนคร เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบล และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รวมจำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ ประกอบด้วย กำนันซึ่งเป็นผู้นำชุมชน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และประชาชนผู้รับบริการโดยตรง รวมจำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักกฎหมาย ประกอบด้วย นักกฎหมายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นักกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล นักกฎหมายของเทศบาล และนักกฎหมายภาคเอกชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการ ประกอบด้วย นักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นในสังกัดมหาวิทยาลัย และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นในสังกัดสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

ประชากรกลุ่มผสม หมายถึง ประชากรกลุ่มที่มาจากการให้ประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มผสมซึ่งมีจำนวน 4 กลุ่ม ในสัดส่วนกลุ่ม 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรกลุ่มเฉพาะ ดังนั้น ในแต่ละกลุ่มประชากรกลุ่มผสมจะประกอบด้วยผู้จัดทำบริการสาธารณะ สังกัดเขตในกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร นักบริหารงานในเทศบาลตำบล และนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ ประกอบด้วย กำนันตำบลซึ่งเป็นฝ่ายปกครองประชาชน ที่รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับเทศบาลและระดับตำบล ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ที่เสนอความต้องการรับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มนักกฎหมาย ประกอบด้วย นักกฎหมายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นักกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล นักกฎหมายของเทศบาล และนักกฎหมายภาคเอกชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มนักวิชาการ ประกอบด้วย นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นในสังกัดมหาวิทยาลัย และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นในสังกัดสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย เมื่อรวมกันแล้ว จะได้กลุ่มประชากรผสม จำนวน 4 กลุ่ม มีประชากรรวม 16 คน

เหตุผลของการจัดให้มีกลุ่มประชากรแยกเป็น 2 กลุ่ม เนื่องจากในแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะนั้น มีประสบการณ์ในกลุ่มของตนที่ไม่ต่างกัน ดังนั้น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาวิจัย จึงเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน ส่วนการจัดให้มีกลุ่มประชากรผสมร่วมกันอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนั้น เนื่องจากประชากรในกลุ่มมีประสบการณ์ที่ต่างกัน การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในกลุ่มจึงเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ต่อกัน ความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาการวิจัยอาจเหมือนหรือต่างจากกลุ่มประชากรเฉพาะก็ได้ ซึ่งเมื่อได้ข้อสรุปออกมาจะทำให้

ได้กฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่เกิดการยอมรับเป็นข้อสรุปของประชากรกลุ่มผสม

## 2) การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ (Co-design)

ประชากรถูกกำหนดไว้เป็น 4 กลุ่ม จึงจัดสถานที่โดยแยกเป็น 4 โต๊ะ ในห้องเดียวกัน ซึ่งให้มีระยะห่างจากกันพอประมาณ เพื่อไม่ให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน จึงจำเป็นต้องใช้ห้องขนาดใหญ่ ซึ่งการวิจัยนี้ได้ใช้ห้องประชุมเมกโนเลีย 1 ชั้น 4 โรงแรม ทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร เนื่องจากกลุ่มประชากรทั้งสี่กลุ่ม รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายระดับ สะดวกในการเดินทาง อีกทั้งประชากรดังกล่าวมีความสนใจในหลักการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับแต่วันที่ประสานงานโดยได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินการวิจัย จึงทำให้ประชากรมีความประสงค์ที่จะมาเป็นประชากรผู้มีส่วนได้เสีย ในการทำการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ นี้



ภาพประกอบที่ 5.1 การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ (Co-design)

## 3) การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ (Co-design)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการจัดทำ (Co-design) ประกอบด้วย กระดาษแผ่นใหญ่ และเครื่องเขียนสำหรับบันทึกคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม โดยมีแท่นตั้งรับกระดาษเพื่อใช้ในการบันทึกประเด็นคำตอบของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มรวมทั้ง 4 กลุ่ม



ภาพประกอบที่ 5.2 การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ (Co-design)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการจัดทำ (Co-design) ประกอบด้วย กระดาษแผ่นใหญ่ และเครื่องเขียนสำหรับบันทึกคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม โดยมีแท่นตั้งรับกระดาษเพื่อใช้ในการบันทึกประเด็นคำตอบของแต่ละกลุ่ม เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มรวมทั้ง 4 กลุ่ม

4) การจัดเตรียมให้มีเลขานุการกลุ่ม เพื่อให้มีหน้าที่ในการจดบันทึกสรุปตามมติของที่ประชุมกลุ่ม

ผู้วิจัย ได้จัดเตรียมให้มีเลขานุการกลุ่ม เพื่อให้มีหน้าที่ในการจดบันทึกข้อมูลสรุป ตามมติที่ประชุมกลุ่ม เพื่อที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มรวม ที่จะใช้ในการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกลุ่มต่อไป



ภาพประกอบที่ 5.3 การจัดเตรียมให้มีเลขานุการกลุ่ม เพื่อให้มีหน้าที่จดบันทึกสรุปมติที่ประชุมกลุ่ม

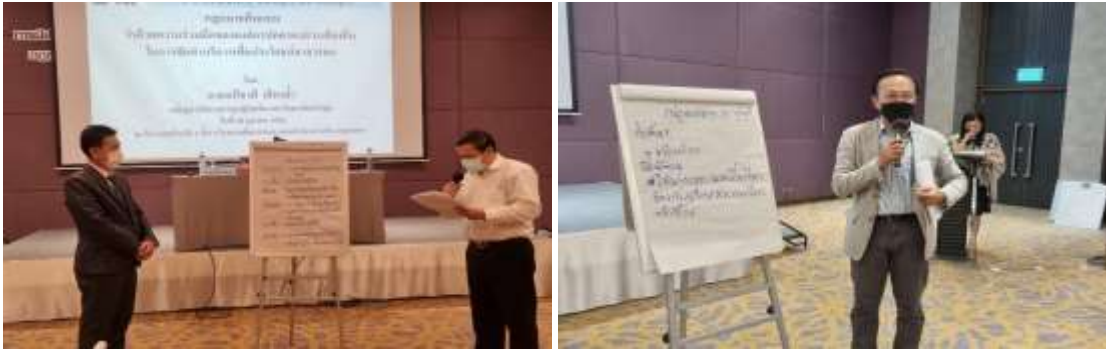
### 1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง

ภาคเช้าเป็นการจัดทำ (Co-design) กลุ่มเฉพาะ โดยขั้นตอนนี้ใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง มีขั้นตอนดังนี้



1) กลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม จะเลือกผู้แทนกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่รายงานผลการแสดงความคิดเห็น ตามมติของกลุ่ม เมื่อเสร็จสิ้นการร่วมทำ (Co-design) ภาพประกอบที่ 5.4



ภาพประกอบที่ 5.4 ผู้แทนกลุ่มรายงานผลการแสดงความคิดเห็นตามมติของกลุ่ม

2) ผู้วิจัยนำเสนอวัตถุประสงค์ของการวิจัย และวัตถุประสงค์ของการจัดทำ (Co-design) ประเด็นในการอภิปรายของประชากร (Co-design) ที่เป็นประเด็นจากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 เพื่อเป็นแนวทางการอภิปราย โดยไม่จำกัดว่าการอภิปรายจะต้องยืนยันตามประเด็นดังกล่าว ซึ่งประชากรกลุ่มเฉพาะสามารถที่จะนำประเด็นอื่น ๆ ที่คิดว่าเหมาะสมมาอภิปรายได้โดยอิสระ ปราศจากการชี้นำหรือแทรกแซงใด ๆ



ภาพประกอบที่ 5.5 ผู้วิจัยนำเสนอวัตถุประสงค์การทำ Co-Design และประเด็น Co-Design

คำตอบที่ได้มาจากการอภิปรายในกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่ม เมื่อมีการอภิปรายและนำเสนอต่อที่ประชุมแล้ว ถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นการดำเนินการการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มเฉพาะ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่การวิจัยได้นำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป

ภาคบ่ายเป็นการจัดทำ (Co-design) ของกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มผสม การวิจัยใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง มีการดำเนินการเช่นเดียวกันกับกลุ่มเฉพาะในภาคเช้า

### 1.3 ประเด็นรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

จากการวิเคราะห์ของผู้วิจัยในบทที่ 4 ได้คำตอบของรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่นำไปสู่การร่วมจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประชากรทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ได้ร่วมกันอภิปราย ซึ่งอาจจะยึดถือตามประเด็นเหล่านั้นหรือไม่ก็ได้ หรืออาจมีการเพิ่มเติมบางประเด็นก็ได้ โดยมีประเด็นในการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Co-design) คือ

1) การเพิ่มบทบาทผู้ดำเนินการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

2) รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน

สำหรับรูปแบบความร่วมมือนั้น เป็นการจัดตั้งเป็นองค์การชื่อว่า “สหการ” มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีคณะกรรมการอำนวยการกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการ โครงการ และการบริหารจัดการมีผู้อำนวยการองค์การสหการ ที่มาจากการแต่งตั้งจากการพิจารณาของคณะกรรมการอำนวยการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ซึ่งองค์การสหการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา

(1) โครงสร้างองค์การสหการ ประกอบด้วย

คณะกรรมการสภาท้องถิ่น ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธาน
นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง องค์กรละ 1 คน	กรรมการ
ประธานสภาหอการค้าจังหวัด	กรรมการ
ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด	กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการในพื้นที่จังหวัด	กรรมการ
ประธานกรรมการอำนวยการองค์การสหการ	กรรมการและเลขานุการ
ผู้อำนวยการองค์การสหการ	ผู้ช่วยเลขานุการ

(2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่

- (2.1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ
- (2.2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ
- (2.3) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ
- (2.4) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ
- (2.5) พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการและรองผู้อำนวยการองค์การสหการ
- (3) คณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการ ประกอบด้วย
- (3.1) ประธานกรรมการองค์การสหการ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์การ และให้มีรองประธานจำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก
- (3.2) กรรมการโดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกกันเอง องค์การละ 1 คน
- (3.3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจการขององค์การสหการ จำนวน 2 คน
- (3.4) ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง
- (3.5) รองผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็น ผู้ช่วยเลขานุการ โดยตำแหน่ง
- (4) ขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการ
- (4.1) กำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ
- (4.2) ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะ
- (4.3) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน
- (4.4) พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การสหการ
- (4.5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหการ
- (4.6) พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม
- (4.7) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอก โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

(4.8) ให้ขออนุญาตอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

(4.9) พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการ โครงเสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ

(5) วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

(5.1) ให้ประธานและรองประธานอำนวยการองค์การสหการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี

(5.2) ให้กรรมการโดยตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ตามวาระการดำรงตำแหน่ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การสหการ

(5.3) ให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(6) ผู้อำนวยการองค์การสหการ

(6.1) มาจากการแต่งตั้ง จากการคัดเลือกของคณะกรรมการสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

(6.2) คุณสมบัติของผู้อำนวยการ

1. มีสัญชาติไทย

2. มีอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป

3. จบการศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่าขึ้นไป

4. มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะที่จะดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี

5. มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ

(6.3) ลักษณะการจ้าง ตามสัญญาจ้างรายปี โดยผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการสหการ

(6.4) ประเมินและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก

ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียงข้างมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(6.5) ขอบเขตหน้าที่ของผู้อำนวยการ

ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ต่อไปนี้

1. เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์

2. เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การ ให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ

4. งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจ ดังนี้

1. บริหารจัดการ โครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหการจัดทำ

2. ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว

(2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหการ

(3) การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษ ทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง องค์การสหการ

(4) การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหการ

(5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ องค์การสหการ

(6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และ

(7) หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ

(8) จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการ อำนวยการองค์การสหการ

(7) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการ  
ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทน  
ในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหการ

(8) โครงสร้างองค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ดังนี้

(8.1) ฝ่ายอำนาจการ

(8.2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน

(8.3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล

(8.4) ฝ่ายบริการสาธารณะ

(8.5) ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง

(9) ประเภทกิจการบริการสาธารณะ

(9.1) การคมนาคม

(9.2) การศึกษา

(9.3) การสาธารณสุข

(9.4) การจัดการขยะ

(9.5) อื่น ๆ

โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

#### 1.4 ผลคำตอบจากการทำ Co-design กลุ่มเฉพาะ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ร่วมกันอภิปรายตามประเด็นที่การวิจัยกำหนดไว้  
เพื่อหาคำตอบที่จะเป็นรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการ  
เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อนำมาจัดทำเป็นรูปแบบของความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งจะได้คำตอบตามประเด็นดังนี้

##### 1) ประเด็นการเพิ่มบทบาทผู้ยุติกฎหมาย

ประเด็นการเพิ่มบทบาทผู้ยุติการมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดบริการสาธารณะร่วม  
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน  
ในพระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

#### กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า เห็นพ้องด้วยที่จะแก้ไขกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่สอดคล้องต้องกัน ในประเด็นการเพิ่มบทบัญญัติการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

#### กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า เห็นด้วยกับผู้วิจัย ที่จะเพิ่มบทบัญญัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

#### กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า การเพิ่มบทบัญญัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการนั้น เห็นพ้องด้วยกับผู้วิจัย

#### กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า การเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย เห็นด้วยกับการมีกฎหมาย และเพิ่มเติม โดยการแก้ไขกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน หรือใช้เป็นกฎหมายกลาง

กลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ได้พิจารณาในแต่ละกลุ่มแล้ว มีความเห็นตรงกันว่า ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

### 2) ประเด็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ร่วมกันอภิปรายตามประเด็นที่การวิจัยกำหนด เพื่อหาคำตอบที่จะเป็นรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อนำมาจัดทำเป็นรูปแบบในการร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้คำตอบแยกตามประเด็น ดังนี้

## (1) คณะกรรมการสภาท้องถิ่น

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

## กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการ

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า โครงสร้างคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสนอให้ตัดประธานกรรมการอำนวยการออกจากการเป็นคณะกรรมการและเลขานุการ ให้ปรับแก้ โดยให้ผู้อำนวยการเป็นเลขานุการ ผู้ทรงคุณวุฒิควรระบุว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกตนเองเป็นคณะกรรมการ แต่ไม่ควรเกิน 3 คน และให้ตัดอำนาจ (4) คือ “ให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ” โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการอำนวยการ และปรับให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่นมีหน้าที่กำกับการบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

## กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า คณะกรรมการสภาท้องถิ่นนั้นให้นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัด และให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการสภาท้องถิ่นจังหวัด และคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ โดยคณะกรรมการชุดใหญ่เป็นผู้คัดสรรคณะกรรมการ และขอบเขตอำนาจหน้าที่เสนอแนะให้พิจารณาใน 5) ควรเลือกตนเองในคณะกรรมการชุดใหญ่ (คณะกรรมการสภาท้องถิ่น)

## กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า คณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้ปรับเป็น “คณะกรรมการองค์การสหการ” โครงสร้างคณะกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรรมการหรือผู้กำกับดูแล ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง เป็นประธานกรรมการ ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการในพื้นที่จังหวัดเป็นกรรมการ ให้ประธานกรรมการอำนวยการองค์การสหการ เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ตาม ข้อ 4 “การพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ” ไม่ควรพิจารณาอีกเพราะองค์การสหการ มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามประเภทที่กำหนดในการจัดตั้งแล้ว

## กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า เสนอแนะให้ตัดเอกชนออก หรือทำเป็นรูปแบบกฎหมายเอกชนก็ได้ เนื่องจากองค์การสหการ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ระหว่างประเทศ ส่วนภาคเอกชนก็เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังนั้น หากจะจัดตั้งเป็นนิติ



บุคคลตามกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ก็ให้ตัดภาคเอกชนออก แต่หากจะให้ภาคเอกชนร่วมด้วยก็ควรจัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ส่วนคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้เปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการสภาสหการ” ให้ตัดประธานกรรมการอำนวยการ และให้ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ เสนอแนะให้ศึกษาอำนาจของบอร์ดบริหาร

#### (2) คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า โครงสร้างคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ เห็นด้วยกับผู้วิจัยที่ให้ประธานกรรมการอำนวยการมาจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์การ และให้มีรองประธาน 1 คน โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ใน (4) “พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารขององค์การสหการ” และ(6) “พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม” เสนอว่า กำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า โครงสร้างคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ เห็นด้วยกับผู้วิจัย ที่ให้ประธานกรรมการอำนวยการมาจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์การ และให้มีรองประธาน 1 คน โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ เสนอแนะให้ 7) สามารถใช้กรอบปกติ (เป็นผู้ตรวจสอบอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการอีก

กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการเหมาะสมแล้ว แต่มีข้อเสนอแนะว่า ประธานองค์การสหการ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์การสหการ ให้มีรองประธาน จำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือก ส่วนข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 5 เหมาะสมแล้ว ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ ข้อ 1 “ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ” ให้แก้ไขเป็น “กำหนดนโยบายในการบริการสาธารณะ และข้อ 6 บุคลากรภายในองค์การสหการ

#### กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า โครงสร้างคณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้อำนวยการองค์การสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ นั้น มีความเหมาะสมแล้ว

#### (3) ผู้อำนวยการองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

#### กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า วาระการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการองค์การเสนอให้ปรับวาระการจ้างเป็น 4 ปี และมีการประเมินทุกปี นอกจากนั้นเห็นพ้องด้วย เนื่องจากมีความเหมาะสมแล้ว

#### กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ผู้อำนวยการองค์การสหการ เห็นด้วยกับผู้วิจัย แต่เสนอแนะให้ (2) คุณสมบัติของผู้อำนวยการ ควรจบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีอายุ 35 ปีขึ้นไป

#### กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ผู้อำนวยการองค์การสหการนั้น ให้เพิ่มเติมลักษณะการจ้างงานตามสัญญาจ้าง 3 ปี โดยผ่านการประเมินรายปี ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการองค์การสหการ ข้อ 2) การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ เสนอแนะให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอำนวยการ และข้อ 6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอำนวยการ

#### กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ผู้อำนวยการองค์การสหการ ให้มาจากการแต่งตั้ง โดยคัดเลือกของคณะกรรมการสหการ และเพิ่มเติมว่า “ต้องเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งบริหารไม่น้อยกว่าระดับ 8 และถ้าเป็นเอกชน ควรเป็นระดับผู้บริหารนิติบุคคล และกำหนดทุนในการจัดตั้งนิติบุคคลด้วยไม่น้อยกว่าจำนวนเท่าใด และเพิ่มเติมวาระของผู้อำนวยการ ส่วนขอบเขตอำนาจของผู้อำนวยการนั้นเหมาะสมแล้ว

## (4) รองผู้อำนวยการองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

## กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน

## กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน

## กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน

## กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า รองผู้อำนวยการ ให้เพิ่มคำว่า “อาจ” มีได้ไม่เกิน 2 คน แต่งตั้งโดย คณะกรรมการสภาองค์การสหการ โดยคำแนะนำของผู้อำนวยการสหการ สัญญาจ้างอิงตามวาระของผู้บริหาร ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้น ให้มีตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และเสนอแนะให้ ศึกษาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละฉบับ

## (5) โครงสร้างองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

## กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการ

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า ให้มีฝ่ายที่รับผิดชอบงานขององค์การสหการประกอบด้วย ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ และฝ่ายช่างซ่อมบำรุง

## กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า โครงสร้างขององค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ

และฝ่ายช่างซ่อมบำรุง และมีข้อเสนอแนะคือ ข้อ 5. ให้เปลี่ยนจาก “ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง” เป็น “ฝ่ายโยธาธิการ”

กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า ให้มีฝ่ายที่รับผิดชอบงานขององค์การสหกรณ์ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ และฝ่ายช่างซ่อมบำรุง และควรเพิ่มฝ่ายบริหาร

กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า เห็นด้วยกับการให้มีฝ่ายที่รับผิดชอบงานขององค์การสหกรณ์ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ และฝ่ายช่างซ่อมบำรุง

(6) ประเภทกิจการบริการสาธารณะ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ประเภทบริการสาธารณะที่องค์การสหกรณ์สามารถจัดทำได้นั้น ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ประเภทบริการสาธารณะที่องค์การสหกรณ์สามารถจัดทำได้นั้น ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ

กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ประเภทบริการสาธารณะที่องค์การสหกรณ์สามารถจัดทำได้นั้น ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ

กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ

ประชากรกลุ่มนี้ มีความเห็นร่วมกันว่า ประเภทบริการสาธารณะที่องค์การสหกรณ์สามารถจัดทำได้นั้น ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ

คำตอบที่ได้จากการทำ (Co-design) ของกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ของโครงสร้างรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่าความเหมือนและความแตกต่างในด้านต่อไปนี้ (ดูตาราง 5.1)

#### **ประเด็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายของประชากรกลุ่มเฉพาะ**

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นพ้องต้องกันว่า หากจะให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบจัดตั้งองค์การสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรจะให้ร่วมกันได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท แต่ปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการได้ คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในมาตรา 95 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ในมาตรา 69 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 58 มีบทบัญญัติให้สามารถจัดตั้งองค์การสหการได้ ดังนั้นจึงเสนอแนะให้เพิ่มบทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้มีอำนาจในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐอื่น และภาคเอกชน เพื่อให้สามารถดำเนินการร่วมกันได้ไม่จำกัดตามความจำเป็นและเหมาะสมของแต่ละองค์กร

#### **ประเด็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ของประชากรกลุ่มเฉพาะ**

ในด้านคณะกรรมการสภาท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผู้ให้บริการกลุ่มผู้รับบริการแนะนำให้มีคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีองค์กรกำกับดูแลองค์การสหการในการให้คำปรึกษาแนะนำการดำเนินงานของสหการ แต่กลุ่มนักกฎหมายเห็นควรให้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการองค์การสหการ” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อองค์การสหการ และกลุ่มนักวิชาการให้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการสภาองค์การสหการ” เพราะจะสื่อถึงหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การสหการ ให้มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ ปรึกษา การดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินการ โครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการและรองผู้อำนวยการองค์การสหการ

ด้านโครงสร้างคณะกรรมการนั้น จะเห็นได้ว่า ทั้ง 4 กลุ่ม เสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เพราะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด โดยตำแหน่งซึ่งอยู่ในอำนาจการดูแลองค์กรสหการด้วย กลุ่มนักกฎหมายเสนอให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด นายเทศมนตรีและนายกองคปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง ร่วมเป็นประธานกรรมการด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรที่ร่วมจัดตั้งองค์กรสหการ จึงมีข้อมูลการปฏิบัติงานขององค์กรสหการ และกลุ่มผู้ให้บริการและกลุ่มนักวิชาการเสนอว่าน่าจะให้ตัดประธานกรรมการอำนาจการออกจากความเป็นคณะกรรมการและเลขานุการ เพราะประธานคณะกรรมการอำนาจการเป็นคณะกรรมการควบคุมการบริหารแล้ว จึงควรให้ผู้อำนาจการเป็นเลขานุการในฐานะเป็นผู้นำเสนอข้อมูลการบริหารงาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นเสนอให้ระบุว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านใด เพื่อให้มีความรู้สอดคล้องกับบริการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรสหการและให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการ แต่ไม่ควรจะเกิน 3 คน เพราะอาจมีจำนวนมากเกินไป

ในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น นั้น กลุ่มผู้ให้บริการและกลุ่มนักกฎหมายเสนอให้ตัดอำนาจการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำโดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการอำนาจการเพราะเป็นคณะกรรมการที่คอยควบคุมการบริหารงานโดยตรง และให้เพิ่มอำนาจในการกำกับการบริหารงานของคณะกรรมการควบคุมการบริหารงานแทน และกลุ่มนักกฎหมายเสนอว่าให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีอำนาจในการกำกับดูแลคณะกรรมการควบคุมการบริหารงานด้วยเช่นกัน

ในด้านคณะกรรมการอำนาจการองค์กรสหการ ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เสนอว่าองค์กรสหการจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบ และตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร จึงให้มีคณะกรรมการอำนาจการเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีโครงสร้างคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการ มาจากการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์กร และให้มีรองประธานจำนวน 1 คน เพื่อช่วยเหลืองานประธาน โดยคณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก และมีกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกกันเององค์กรละ 1 คน เพื่อให้มีตัวแทนองค์กรที่ร่วมจัดตั้งคอยควบคุมและรักษาประโยชน์ของประชาชนในเขตพื้นที่ และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจการขององค์กรสหการจำนวน 2 คน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลการจัดทำบริการสาธารณะ ให้ผู้อำนาจการองค์กรสหการ เป็นกรรมการ

และเลขานุการ โดยตำแหน่ง เพราะเป็นผู้มีข้อมูลการบริหารจัดการในการนำเสนอต่อคณะกรรมการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยตำแหน่งเพื่อช่วยงานผู้อำนวยการ

ในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการนั้น จะเห็นว่าประชากรกลุ่มเฉพาะผู้ให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการและกลุ่มนักวิชาการ เห็นพ้องต้องกันให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การสหการ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหการ พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ ความยินยอม ซึ่งมีความครอบคลุมการบริหารจัดการองค์การสหการแล้ว ประเด็นนี้กลุ่มผู้ให้บริการเห็นว่าควรเปลี่ยนจากคำว่า “ความยินยอม” เป็น “ความเห็นชอบ” จากคณะกรรมการสภาท้องถิ่น” หน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการโครงการเสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ นั้นเห็นพ้องด้วย เพราะเป็นหน้าที่ที่จะต้องควบคุมการบริหารงานของผู้อำนวยการองค์การสหการ ส่วนกลุ่มนักกฎหมายนั้นให้ความเห็นว่า ควรตัดอำนาจในการให้คำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสภาองค์การ แต่ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรง

ในด้านวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการอำนวยการ ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นพ้องกันให้ประธานและรองประธานกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เพราะระยะเวลา 1 ปี นั้นยังไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน ให้กรรมการโดยตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ตามวาระการดำรงตำแหน่ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การสหการ เพราะหากพ้นจากหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็จะกลายเป็นบุคคลภายนอก จึงไม่อาจเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การสหการได้ และให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับวาระของผู้อำนวยการที่มีการพิจารณา

ในด้านผู้อำนวยการองค์การสหการ จะเห็นว่า ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นตรงกันว่า ให้มีผู้อำนวยการเพื่อเป็นผู้บริหารองค์การสหการ ที่มาจากการคัดเลือกของ

คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น และมีคุณสมบัติคือ มีสัญชาติไทย เพราะเป็นผู้เข้าใจในบริบทของพื้นที่ประเทศไทย จบการศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่าขึ้นไป เพื่อให้เป็นผู้มีความรู้ในระดับที่เหมาะสม ในการบริหารองค์การที่จะต้องบริหารงาน บุคลากรและงบประมาณ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะที่จะดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานองค์การสหการ ส่วนกลุ่มผู้รับบริการเห็นควรจบการศึกษาระดับปริญญาตรี เพราะปัจจุบันผู้บริหารองค์การในระดับท้องถิ่น กำหนดไว้ในระดับปริญญาตรีและกำหนดอายุ 35 ปีขึ้นไป เพื่อให้มีคนรุ่นใหม่เข้ามาเป็นผู้บริหารได้ ส่วนลักษณะการจ้างกลุ่มนักกฎหมายเห็นควรจ้างตามสัญญาจ้างรายปี โดยผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการสหการ เหมาะสมแล้ว แต่กลุ่มผู้ให้บริการเห็นว่าควรมีวาระการจ้าง 4 ปี และมีการประเมินทุกปี เพราะระยะเวลา 1 ปี ไม่เพียงพอต่อการบริหารโครงการ และกลุ่มนักกฎหมายเห็นว่า ควรมีลักษณะงานตามสัญญาจ้าง 3 ปี โดยผ่านการประเมินรายปี ด้วยเหตุผลตามกลุ่มผู้ให้บริการ และกลุ่มนักวิชาการเห็นว่า ให้ผู้อำนวยการมาจากการแต่งตั้ง โดยคัดเลือกของคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ และเสนอแนะให้ผู้อำนวยการต้องเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งบริหารไม่น้อยกว่าระดับ 8 และถ้าเป็นเอกชนควรเป็นระดับผู้บริหารนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าตามที่คณะกรรมการอำนวยการกำหนด และให้เพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานองค์การได้เพียงพอ

ในด้านอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการนั้น ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นเหมือนกันว่า ให้ผู้อำนวยการองค์การสหการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการขององค์การสหการให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ต่อไปนี้ เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจบริหารจัดการ โครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหการจัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องดังต่อไปนี้



การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหภาพ การคัดเลือกสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหภาพ การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหภาพ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหภาพ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และ หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การจัดทำรายงานการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหภาพ แต่กลุ่มนักกฎหมายเห็นว่า อำนาจการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอำนาจการ รวมทั้งอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการอำนาจการ ซึ่งครอบคลุมภารกิจการบริหารงานองค์การสหภาพแล้ว

ในด้านรองผู้อำนวยการองค์การสหภาพ ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เสนอว่าให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหภาพ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่กลุ่มนักวิชาการเสนอแนะให้เพิ่มคำว่า “อาจ” มีรองผู้อำนวยการ” ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหภาพ และให้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนต่าง ๆ

ในด้าน โครงสร้างองค์การสหภาพ ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นตรงกันว่าให้มีโครงสร้างองค์การสหภาพ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง แต่กลุ่มผู้รับบริการเสนอแนะให้เปลี่ยนชื่อ “ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง” เป็น “ฝ่ายโยธาธิการ” เพราะจะครอบคลุมงานด้านการช่างมากกว่า กลุ่มนักกฎหมายเห็นควรเพิ่ม “ฝ่ายบริหาร” เพราะควรมีฝ่ายงานที่รับผิดชอบงานด้านบริหารโดยตรง

ในด้านประเภทกิจการบริการสาธารณะ ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นตรงกันว่า ให้องค์การสหภาพมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะได้หลายด้าน เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข การจัดการขยะ และอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง ซึ่งเป็นการครบถ้วนทุกภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

### ประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่น ๆ

นอกจากประเด็นที่กลุ่มเฉพาะได้ร่วมออกแบบแล้ว ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้มีอาชีพต่าง ๆ โดยประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม มีข้อเสนอแนะตามประเด็นต่อไปนี้

#### (1) ประเด็นคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้ให้บริการสาธารณะ เสนอแนะให้ผู้อำนวยการองค์การสหการเป็นเลขานุการคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เพราะเป็นผู้มีข้อมูลการบริหารองค์การและให้ระบุผู้ทรงคุณวุฒิด้านใดโดยเฉพาะเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจบริการสาธารณะ และให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการแต่ไม่เกิน 3 คน เพื่อไม่ให้มีจำนวนมากเกินไปให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีอำนาจกำกับการบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้รับบริการ เสนอแนะให้นายกเทศมนตรี นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัด เป็นคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เพราะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน ซึ่งควรจะช่วยกำกับดูแลองค์การสหการได้ครอบคลุมพื้นที่

กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย เสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรรมการ หรือกำกับดูแล เพราะไม่ใช่ผู้ร่วมจัดตั้งองค์การสหการ และให้นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล เป็นประธาน เพราะเป็นผู้ร่วมจัดตั้งองค์การสหการ

กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ เสนอแนะว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน หรืออาจกำหนดเป็นกฎหมายกลาง เพื่อเป็นหลักใหญ่ ส่วนรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เสนอแนะให้ “คณะกรรมการสภาท้องถิ่น” เปลี่ยนเป็น “คณะกรรมการสภาองค์การสหการ” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อองค์การสหการ และให้ผู้อำนวยการองค์การสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ เนื่องจากเป็นผู้มีข้อมูลการบริหารองค์การสหการ และให้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาองค์การสหการเพิ่มเติม

#### (2) ประเด็นคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

กลุ่มเฉพาะ 3 นักกฎหมาย มีข้อเสนอแนะว่า ให้มีประธานกรรมการจำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือก ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้น ให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเหมาะสมกับภารกิจในหน้าที่แล้ว

กลุ่มเฉพาะ 4 นักวิชาการ เสนอแนะให้ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นกรรมการ และเลขานุการเพราะเป็นผู้มีข้อมูลการบริหารงานองค์การสหการ

(3) ประเด็นผู้อำนวยการองค์การสหการ

กลุ่มเฉพาะ 1 มีข้อเสนอแนะว่าควรปรับวาระการจ้างเป็น 4 ปี และมีการประเมิน ทุกปี เพื่อให้เพียงพอต่อการบริหารงาน

กลุ่มเฉพาะ 2 เสนอแนะเกี่ยวกับคุณสมบัติควรจบการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีอายุ 35 ปี ขึ้นไป เพื่อให้มีความเหมาะสมมากขึ้นด้านคุณวุฒิ และมีคนรุ่นใหม่เข้ามาบริหารงาน

กลุ่มเฉพาะ 3 เสนอแนะว่าควรเพิ่มลักษณะการจ้างตามสัญญาจ้าง 3 ปี โดยผ่านการ ประเมินรายปี ให้มีเวลาในการบริหารงานโครงการ

กลุ่มเฉพาะ 4 เสนอแนะว่าให้ผู้อำนวยการมาจาก การคัดเลือกและแต่งตั้งของ คณะกรรมการสภาองค์การสหการ ถ้ามายังภาครัฐ ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าระดับ 8 และ ถ้ามายังจากเอกชนจะต้องเป็นระดับผู้บริหารนิติบุคคลจดทะเบียนไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด และให้เพิ่มเติมวาระของผู้อำนวยการ เพื่อให้มีผู้มีประสบการณ์มาบริหารงานองค์การ

(4) ประเด็น โครงสร้างองค์การสหการ

กลุ่มเฉพาะ 2 เสนอแนะให้เปลี่ยนชื่อจาก “ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง” เป็น “ฝ่ายโยธาธิการ เพราะครอบคลุมงานด้านช่างมากขึ้น และควรเพิ่มฝ่ายบริหารเพื่อให้มีฝ่ายรับผิดชอบงานธุรการ การบริหารโดยตรง

คำตอบที่ได้จากการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม จะเห็นว่า มีความสอดคล้องกับประเด็นหลักที่ผู้วิจัยเสนอ คือเห็นด้วยกับการเพิ่มบทบาทผู้ปฏิบัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การ บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งสหการ

ส่วนรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนนั้น ประเด็นคณะกรรมการสภาท้องถิ่น นั้น กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการและกลุ่มนักวิชาการมีความเห็นสอดคล้อง แต่กลุ่มนักกฎหมายเสนอแนะให้ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งร่วมเป็นประธานกรรมการด้วย และกลุ่มผู้ให้บริการ และกลุ่มนักวิชาการเสนอแนะให้ประธานคณะกรรมการอำนวยการเป็นกรรมการ แล้วให้ ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสภาท้องถิ่น กลุ่มผู้รับบริการกับกลุ่มนักกฎหมายมีความเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย ส่วนกลุ่มกลุ่ม ผู้ให้บริการและกลุ่มนักวิชาการเสนอแนะให้ตัดอำนาจในการให้ความเห็นชอบ

โครงการบริการสาธารณะ เพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการแล้ว กลุ่มผู้ให้บริการกับกลุ่มนักวิชาการ เสนอแนะให้เพิ่มอำนาจในการควบคุมการบริหารของคณะกรรมการอำนวยการ

ประเด็นคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ ประชากรทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย และประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการและกลุ่มนักวิชาการมีความเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย แต่กลุ่มนักกฎหมายเสนอแนะให้ตัดอำนาจในการกำหนดนโยบายจัดประเภทบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะได้กำหนดเมื่อมีการจัดตั้งองค์การแล้ว รวมทั้งให้การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เลือกว่าระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอำนวยการนั้น ประชากรทั้งสี่กลุ่มมีความเห็นพ้องกับผู้วิจัยเสนอประเด็นคุณสมบัติของผู้อำนวยการกลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มนักกฎหมายและกลุ่มนักวิชาการมีความเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย แต่กลุ่มผู้รับบริการเสนอให้ผู้อำนวยการต้องมีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป ประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการประชากรทั้งสี่กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอ ประเด็นสัญญาจ้างรายปี ผ่านการประเมินโดยคณะกรรมการอำนวยการนั้น กลุ่มผู้รับบริการเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย แต่กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มนักกฎหมายและกลุ่มนักวิชาการเสนอให้ผู้อำนวยการมีวาระ 4 ปี แต่ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานรายปี ประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการนั้น ประชากรทั้ง 4 กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย ประเด็นคุณสมบัติการพ้นจากหน้าที่ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการ ประชากรทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย ประเด็นโครงสร้างองค์การประชากรทั้ง 4 กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอ แต่เสนอแนะให้เปลี่ยนจากฝ่ายช่างซ่อมบำรุงเป็นฝ่ายโยธาธิการ และประเด็นประเภทบริการสาธารณะประชากรทั้ง 4 กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอ (ดูตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบประเด็นความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
		กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
1.	การเพิ่มบทบัญญัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งสหการ	✓	✓	✓	✓

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
		กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
2	ประเด็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน				
	2.1 คณะกรรมการสภาท้องถิ่น				
	1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธาน	✓	✓	✗	✓
	2) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✗	✓
	3) นายกเทศมนตรี กรรมการ	✓	✓	✗	✓
	4) นายก อปท. ที่ร่วมจัดตั้ง 1 คน กรรมการ	✓	✓	✗	✓
	5) ประธานสภาหอการค้าจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✓	✓
	6) ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✓	✓
	7) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✓	✓
	8) ประธานกรรมการอำนวยการ กรรมการ/เลขา	✗	✓	✓	✗
	9) ผู้อำนวยการองค์การสหการ ผู้ช่วยเลขานุการ	✗	✓	✓	✗
	2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่				
	1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการ	✓	✓	✓	✓
	2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเงินทุน	✓	✓	✓	✓
	3) ให้คำแนะนำปรึกษาแหล่งเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ	✓	✓	✓	✓
	4) ให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะ	✗	✓	✗	✓
	5) เห็นชอบแต่งตั้งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ	✓	✓	✓	✓
	2.3 คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ				
	1) ประธานมาจากคนภายนอก มีประสบการณ์	✓	✓	✓	✓
	2) รองประธาน 1 คน คณะกรรมการคัดเลือก	✓	✓	✓	✓
	3) สมาชิกอปท. ๑ ละ 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง	✓	✓	✓	✓
	4) ผู้เชี่ยวชาญเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน	✓	✓	✓	✓
	5) ผู้อำนวยการสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ	✓	✓	✓	✓
	6) รองผู้อำนวยการสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ	✓	✓	✓	✓

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)	ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
2.4 ขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอำนวยการ				
1) กำหนดนโยบายจัดประเภทบริการสาธารณะ	✓	✓	✗	✓
2) เห็นชอบแผนดำเนินงานบริการสาธารณะ	✓	✓	✓	✓
3) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน	✓	✓	✓	✓
4) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศข้อกำหนดบริการ	✓	✓	✓	✓
5) ควบคุมดูแลบริหารงานทั่วไป	✓	✓	✓	✓
6) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เลือกผู้อำนวยการ รอง เสนอกรรมการสภาท้องถิ่น				
7) แต่งตั้งกรรมการตรวจสอบการบริหาร โครงการบริการสาธารณะภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	✓	✗	✓	✓
8) ให้ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อการบริการที่มีประสิทธิภาพ	✓	✓	✓	✓
9) พิจารณารายงานการดำเนิน โครงการของ ผู้อำนวยการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ทราบ	✓	✓	✓	✓
2.5 วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอำนวยการ				
1) ประธานและรองประธาน วาระ 4 ปี	✓	✓	✓	✓
2) กรรมการโดยตำแหน่ง วาระตามวาระของ สมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัด	✓	✓	✓	✓
3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระ 4 ปี	✓	✓	✓	✓
2.6 ผู้อำนวยการสภาการ				
1) จากการแต่งตั้ง คัดเลือกของคณะกรรมการ สหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการ สภาท้องถิ่น				

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
		กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
2) คุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหการ					
(1) มีสัญชาติไทย	✓	✓	✓	✓	
(2) อายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป	✓	x	✓	✓	
(3) จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป เทียบเท่า	✓	✓	✓	✓	
(4) มีประสบการณ์บริการสาธารณะไม่น้อย 5 ปี	✓	✓	✓	✓	
(5) มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ	✓	✓	✓	✓	
3) สัญญาจ้างรายปี ผ่านการประเมินโดยคณะกรรมการอำนวยการ	x	✓	x	x	
4) คณะกรรมการอำนวยการประเมินแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเห็นชอบ มติเสียงข้างมาก	✓	✓	✓	✓	
2.7 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสหการ					
1) บริหารกิจการองค์การสหการตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย มติกรรมการ เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่	✓	✓	✓	✓	
2) เสนอเป้าหมาย แผนงาน โครงการต่อกรรมการ	✓	✓	✓	✓	
3) เสนอรายงานประจำปีผลการดำเนินงาน รายงานการเงินและบัญชี แผนการเงินงบประมาณ ปีต่อไป	✓	✓	✓	✓	
4) งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย	✓	✓	✓	✓	
5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด เกี่ยวกับการต่อไป	✓	✓	✓	✓	
(1) จัดแบ่งส่วนราชการ ขอบเขตหน้าที่งาน	✓	✓	✓	✓	
(2) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง	✓	✓	✓	✓	

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
		กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
(3) คัดเลือก สรรหา บรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน ลงโทษวินัย ออกจากตำแหน่ง ร้องทุกข์อุทธรณ์ ลงโทษ	✓	✓	✓	✓	
(4) บริหารงานการเงิน พัสดุ ทรัพย์สินสหการ	✓	✓	✓	✓	
(5) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่	✓	✓	✓	✓	
(6) ระเบียบ ขอบเขตหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายใน	✓	✓	✓	✓	
(7) หน้าที่อื่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ	✓	✓	✓	✓	
(8) จัดทำรายงานการดำเนินโครงการเสนอต่อ คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ	✓	✓	✓	✓	
2.8 รองผู้อำนวยการองค์การสหการ					
1) รองผู้อำนวยการ อย่างน้อย 2 คน	✓	✓	✓	✓	
2) คณะกรรมการอำนวยการแต่งตั้ง	✓	✓	✓	✓	
3) คณะกรรมการสภาพท้องถิ่นเห็นชอบเสียงข้างมาก	✓	✓	✓	✓	
4) สัญญาจ้างรายปี ประเมินผลการปฏิบัติงาน	✓	✓	✓	✓	
2.9 คุณสมบัติของรองผู้อำนวยการองค์การสหการ					
ตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการ	✓	✓	✓	✓	
2.10 การพ้นจากตำแหน่งรองผู้อำนวยการ					
ตามเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการ	✓	✓	✓	✓	
2.11 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการ					
1) หน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย	✓	✓	✓	✓	
2) ปฏิบัติหน้าที่แทนกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้	✓	✓	✓	✓	
2.12 โครงสร้างองค์การสหการ					
1) ฝ่ายอำนวยการ	✓	✓	✓	✓	
2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน	✓	✓	✓	✓	
3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล	✓	✓	✓	✓	



ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
		กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
	4) ฝ่ายบริการสาธารณะ	✓	✓	✓	✓
	5) ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง	✓	✓	✓	✓
2.13 ประเภทบริการสาธารณะ					
	1) การคมนาคม	✓	✓	✓	✓
	2) การศึกษา	✓	✓	✓	✓
	3) การสาธารณสุข	✓	✓	✓	✓
	4) การจัดการขยะ	✓	✓	✓	✓
	5) อื่น ๆ	✓	✓	✓	✓
	ให้ดำเนินการเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งตามที่ตกลงในการจัดตั้ง	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ

กลุ่ม 1\* กลุ่มผู้ให้บริการ

กลุ่ม 2\* กลุ่มผู้รับบริการ

กลุ่ม 3\* กลุ่มนักกฎหมาย

กลุ่ม 4\* กลุ่มนักวิชาการ

### 1.5 ผลคำตอบจากการทำ Co-design กลุ่มผสม

ประชากรกลุ่มผสมที่มาจาก การนำเอาประชากรกลุ่มเฉพาะกลุ่มละ 1 คน มารวมเป็น 4 กลุ่ม จะทำให้เกิดความหลากหลายซึ่งหากนำเอาประเด็นในการทำ (Co-design) เกี่ยวกับประชากรกลุ่มเฉพาะ จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนตามประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีความคิดเห็นที่คล้อยตามกัน หรือขัดแย้งกันก็ได้ แต่ต้องมีคำตอบที่เป็นมิตรร่วมกันของกลุ่ม ผลของคำตอบที่ได้มาจากประชากรกลุ่มผสม มีดังนี้

#### 1) ประเด็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย

การเพิ่มเติมบทบัญญัติการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มีดังนี้

กลุ่มผสม 1

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า การที่จะเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหกรณ์นั้น เห็นพ้องด้วยกับผู้วิจัย เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมจัดตั้งองค์การสหกรณ์ได้

กลุ่มผสม 2

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่า เห็นด้วยที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมจัดตั้งองค์การสหกรณ์ได้

กลุ่มผสม 3

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่าเห็นด้วยที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมจัดตั้งองค์การสหกรณ์ได้

กลุ่มผสม 4

ประชากรกลุ่มนี้มีความเห็นร่วมกันว่าเห็นด้วยที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ เพื่อให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมจัดตั้งองค์การสหกรณ์ได้

**2) ประเด็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน**

(1) คณะกรรมการสภาท้องถิ่น

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

กลุ่มผสม 1

ประชากรกลุ่มนี้ มีข้อเสนอแนะให้ปรับชื่อคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่นนั้น ให้ตัดประธานอำนวยการ ออกจากการเป็นกรรมการและเลขานุการ เพราะเป็นชุดควบคุมการบริหารงานองค์การแล้ว และ

ให้ยกฐานะผู้ช่วยเลขานุการขึ้นเป็นเป็นกรรมการและเลขานุการ เพราะเป็นผู้มีบริหารองค์การสหกรณ์ โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกกันเองให้เหลือไม่น้อยกว่า 3 คน เป็นคณะกรรมการร่วมกำกับดูแลองค์การสหกรณ์ด้วย

#### กลุ่มผสม 2

ประชากรกลุ่มนี้ มีข้อเสนอแนะว่า คำว่า “คณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้เปลี่ยนเป็น เช่น คณะกรรมการส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือ คณะกรรมการกำกับกิจการสหกรณ์ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อองค์การสหกรณ์ ให้ตัดคำว่า “ประธานกรรมการอำนวยการองค์การสหกรณ์ออก” แล้วให้ “ผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์” เหมาะสมกว่า

#### กลุ่มผสม 3

ประชากรกลุ่มนี้ มีข้อเสนอแนะว่า ประเด็นคณะกรรมการสภาท้องถิ่นนั้น ให้เปลี่ยนจาก “คณะกรรมการสภาท้องถิ่น” เป็น “คณะกรรมการองค์การสหกรณ์” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อองค์การสหกรณ์ โครงสร้างคณะกรรมการ เห็นด้วยกับผู้วิจัย เพราะครอบคลุมงานขององค์การสหกรณ์แล้ว

#### กลุ่มผสม 4

ประชากรกลุ่มนี้ มีข้อเสนอแนะว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกรรมการและเป็นผู้กำกับดูแล เพราะควรให้ผู้ร่วมจัดตั้งองค์การสหกรณ์ร่วมกันเป็นผู้คอยกำกับดูแล และให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการแทน

#### ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

##### กลุ่มผสม 1

ประชากรกลุ่มนี้ มีข้อเสนอแนะว่า ให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์และรองผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์ ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการ และให้เพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลคณะกรรมการอำนวยการ ให้ความเห็นชอบระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการองค์การสหกรณ์ เพราะเหมาะสมแล้ว

### กลุ่มผสม 2

ประชากรกลุ่มนี้ มีข้อเสนอแนะว่า ให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ การพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการและรองผู้อำนวยการสหการ เพราะมีความเหมาะสมและครอบคลุมภารกิจขององค์การแล้ว

### กลุ่มผสม 3

ประชากรกลุ่มนี้ มีข้อเสนอแนะว่า ให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการและรองผู้อำนวยการสหการ เพราะมีความเหมาะสมและครอบคลุมภารกิจขององค์การแล้ว แต่ให้ตัดหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ เพราะการพิจารณาโครงการบริการสาธารณะนั้นมีการพิจารณาก่อนจัดตั้งองค์การสหการแล้ว

### กลุ่มผสม 3

มีข้อเสนอแนะว่า ให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการสหการ เพราะมีความเหมาะสมและครอบคลุมภารกิจขององค์การแล้ว

### (2) คณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

### กลุ่มผสม 1

มีข้อเสนอแนะว่า คณะกรรมการอำนาจการให้ปรับผู้อำนวยการเป็นเฉพาะเลขานุการ เพื่อไม่ให้มีสิทธิลงมติเพราะเป็นผู้บริหารองค์การแล้ว ขอบเขตหน้าที่ (4) พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ และข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการองค์การสหการ ข้อ 6 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภาสหการ ควรกำหนดให้ผู้อำนวยการมีวาระ 4 ปี เพื่อประโยชน์

ในด้านความรับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรมบริการสาธารณะที่ดำเนินการ และมีข้อเสนอแนะให้ปรับแก้ชื่อคณะกรรมการอำนวยการ เป็น “คณะกรรมการบริหารสหการ...(ชื่อ)... เพื่อความชัดเจนตามภารกิจขององค์การ และคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ที่ไม่ใช่คณะกรรมการโดยตำแหน่ง ต้องกำหนดวาระไม่เกิน 4 ปี เพื่อเหมาะสมในการรับผิดชอบภารกิจ และไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน เพื่อไม่ให้อยู่ในตำแหน่งในระยะยาว เพื่อป้องกันการผูกขาดและมีอิทธิพลครอบงำองค์การ

#### กลุ่มผสม 2

มีข้อเสนอแนะว่า คณะกรรมการอำนวยการ ให้ตัด “คณะกรรมการอำนวยการ และ 1) - 5) ออกไป สาเหตุเพราะว่ามีบอร์ดหลักอยู่แล้ว ถ้าบอร์ดหลักจะแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเรื่องใด ให้ตั้งเป็นคณะอนุกรรมการ ตัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ออก

#### กลุ่มผสม 3

มีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรที่จะให้ประธานกรรมการองค์การสหการ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก จากผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์การ และให้มีรองประธานจำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก กรรมการโดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกกันเององค์ละ 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจการขององค์การสหการ จำนวน 2 คน ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง รองผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็น ผู้ช่วยเลขานุการโดยตำแหน่ง และขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ ในการกำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การสหการ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหการ พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการโครงการเสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ ซึ่งเหมาะสมและครอบคลุมแล้ว

#### กลุ่มผสม 4

มีข้อเสนอแนะว่า คณะกรรมการอำนวยการสหการ “ให้คณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก” เปลี่ยนเป็น “โดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือก” ให้เพิ่มปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นเลขานุการ เพราะเป็นข้าราชการประจำที่ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งจะได้ดูแลงานได้อย่างต่อเนื่อง และขอขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายดำเนินงานบริการสาธารณะ และเพิ่มเติมข้อ 6) “งานด้านบุคลากร”

(3) ผู้อำนวยการองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

กลุ่มผสม 1

มีข้อเสนอแนะว่า ให้ผู้อำนวยการมาจากการแต่งตั้ง จากการคัดเลือกของ คณะกรรมการสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติ คือ มีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป จบการศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่าขึ้นไป มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะที่จะดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ ลักษณะการจ้าง ตามสัญญาจ้างรายปี โดยผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการสหการ ประเมินและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก ซึ่งมีความเหมาะสมแล้ว

กลุ่มผสม 2

มีข้อเสนอแนะว่า ให้ผู้อำนวยการองค์การสหการ มาจากการแต่งตั้ง จากการคัดเลือกของคณะกรรมการสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติ คือ มีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป จบการศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่าขึ้นไป มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะที่จะดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ ลักษณะการจ้าง ตามสัญญาจ้างรายปี โดยผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการสหการ ประเมินและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมากผู้อำนวยการองค์การสหการ ซึ่งมีความเหมาะสมแล้ว

คุณสมบัติเพิ่มเติม ถ้าเป็นข้าราชการ หรือเคยรับราชการ ต้องเคยดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าผู้บริหาร ผู้อำนวยการกอง ระดับ 8 ถ้าเป็นเอกชน ต้องเคยดำรงตำแหน่งบริหารในนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อให้มีความรู้ในการบริหารงาน องค์การสหการ

กลุ่มผสม 3

มีข้อเสนอแนะว่า ให้ผู้อำนวยการองค์การสหการ เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้จัดการองค์การสหการ” เพราะจะเหมาะสมกับองค์การสหการมากกว่า ส่วนที่มาและคุณสมบัตินั้น เห็นด้วยกับผู้วิจัย

เกี่ยวกับลักษณะการจ้าง และการประเมิน ให้เพิ่มเติมวาระการดำรงตำแหน่งเป็น 3-4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับเวลาในการรับผิดชอบงานบริการสาธารณะ และเพิ่มเติมการพ้นจากตำแหน่งตามสัญญาจ้าง หรือไม่ผ่านการประเมินประจำปี เพราะเป็นเงื่อนไขโดยทั่วไป

#### กลุ่มผสม 4

มีข้อเสนอแนะว่า เห็นตามผู้วิจัยเสนอ คือให้ผู้อำนวยการสหการ มาจากการแต่งตั้งจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติ คือ มีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป จบการศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่าขึ้นไป มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะที่จะดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ ลักษณะการจ้าง ตามสัญญาจ้างรายปี โดยผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการสหการ ประเมินและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนวยการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก ผู้อำนวยการองค์การสหการเพราะมีความเหมาะสมแล้ว

#### ขอบเขตหน้าที่ของผู้อำนวยการ

##### กลุ่มผสม 1

มีข้อเสนอแนะว่า ขอบเขตหน้าที่ของผู้อำนวยการนั้น ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการเสนอเป้าหมาย แผนงาน และ โครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการงานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจ ในการบริหารจัดการ โครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหการจัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหการ การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การสหการ การบริหารจัดการ

การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหภาพ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหภาพ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และ หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหภาพ ซึ่งมีความเหมาะสมแล้ว

#### กลุ่มผสม 2

มีข้อเสนอแนะว่า ขอบเขตหน้าที่ของผู้อำนวยการนั้น ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การสหภาพ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการเสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจ ในการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหภาพจัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหภาพ การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การสหภาพ การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหภาพ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหภาพ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และ หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหภาพ

#### กลุ่มผสม 3

มีข้อเสนอแนะว่า ขอบเขตหน้าที่ของผู้อำนวยการนั้น ให้ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การสหภาพ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ



ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการเสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อ คณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับ ผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุง กิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนาจมอบหมาย

ให้ผู้อำนาจมีอำนาจ ในการบริหารจัดการ โครงการบริการ สาธารณะที่ องค์การสหกรณ์จัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องต่าง ๆ ประกอบด้วย การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว การกำหนด ตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของ องค์การสหกรณ์ การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การ สหกรณ์ การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหกรณ์ การจัดสวัสดิการและ สิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และ หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ องค์การ จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนาจองค์การ สหกรณ์

#### กลุ่มผสม 4

มีข้อเสนอแนะว่า ขอบเขตหน้าที่ของผู้อำนาจนั้น ให้ผู้อำนาจมีหน้าที่ บริหารกิจการขององค์การสหกรณ์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการเสนอเป้าหมาย แผนงาน และ โครงการต่อ คณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับ ผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนาจมอบหมาย

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจ ในการบริหารจัดการ โครงการบริการสาธารณะที่องค์การ สหกรจัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่อง ต่าง ๆ ประกอบด้วย การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การ สหกร การคัดเลือกสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออก จากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การสหกร การ บริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหกร การจัดสวัสดิการและสิทธิ ประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหกร ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์การ จัดทำ รายงานการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหกร และมี ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมตามวาระ เช่น สัญญาจ้าง 3 ปี ประเมินรายปี

(4) รองผู้อำนวยการองค์การสหกร

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

กลุ่มผสม 1

มีข้อเสนอแนะว่า ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ สหกร ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีผู้อำนวยการ ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหกร

กลุ่มผสม 2

มีข้อเสนอแนะว่า ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ สหกร ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการ มอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีผู้อำนวยการ ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหกร แต่เสนอแนะให้ รองผู้อำนวยการอาจมีได้ไม่เกิน 2 คน ตามคำแนะนำของผู้อำนวยการ ส่วนสัญญาจ้างให้อิงวาระ ของผู้อำนวยการ ที่เหลือ

### กลุ่มผสม 3

มีข้อเสนอแนะว่า ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ สหการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการ มอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหการ แต่เสนอแนะให้ รองผู้อำนวยการอาจมีได้ไม่เกิน 2 คน ตามคำแนะนำของผู้อำนวยการ ส่วนสัญญาจ้างให้อิงวาระ ของผู้อำนวยการ ที่เหลือ

### กลุ่มผสม 4

มีข้อเสนอแนะว่า ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ สหการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหการ และมีข้อเสนอแนะให้เพิ่มเติมวาระ

### (5) โครงสร้างองค์การสหการ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

### กลุ่มผสม 1

มีข้อเสนอแนะว่า โครงสร้างองค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง

### กลุ่มผสม 2

มีข้อเสนอแนะว่า โครงสร้างองค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง และมีข้อเสนอแนะว่า การที่จะกำหนดโครงสร้างอย่างไรนั้น ควรพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของแต่ละ สหการด้วย

### กลุ่มผสม 3

มีข้อเสนอแนะว่า โครงสร้างองค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง และมีข้อเสนอแนะว่า การที่จะกำหนดโครงสร้างอย่างไรนั้น ควรพิจารณาจากลักษณะ เฉพาะของแต่ละ สหการด้วย และไม่ควรถูกกำหนดให้ตายตัว

#### กลุ่มผสม 4

มีความเห็นร่วมกันว่า โครงสร้างองค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง และมีข้อเสนอแนะว่า การที่จะกำหนดโครงสร้างอย่างไรนั้น ควรพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของแต่ละสหการด้วย และเสนอแนะให้เพิ่มฝ่ายบริหารและอำนวยการ

#### (6) ประเภทกิจการบริการสาธารณะ

คำตอบที่ได้มา ดังนี้

#### กลุ่มผสม 1

มีข้อเสนอแนะว่า ประเภทกิจการบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

#### กลุ่มผสม 2

มีความเห็นร่วมกันว่า ประเภทกิจการบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

#### กลุ่มผสม 3

มีข้อเสนอแนะว่า ประเภทกิจการบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง แต่ให้พิจารณาจากลักษณะของสหการ

#### กลุ่มผสม 4

มีข้อเสนอแนะว่า ประเภทกิจการบริการสาธารณะ ประกอบด้วย ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

ทั้งนี้ คำตอบที่ได้จากการทำ (Co-design) ของกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ของประเด็นเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ มีความเหมือนกันทั้ง 4 กลุ่ม (ดูตาราง 5.2)

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นเหมือนกันว่า หากจะให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบจัดตั้งองค์การสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรจะให้ร่วมกันได้

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท แต่ปัจจุบันกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการได้ คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในมาตรา 95 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ในมาตรา 69 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 58 มีบทบัญญัติให้สามารถจัดตั้งองค์การสหการได้ ดังนั้นจึงเห็นควรต้องเพิ่มบทบัญญัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้มีอำนาจในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กร บริหารส่วนจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐอื่น และ ภาคเอกชน เพื่อให้สามารถร่วมกันได้ไม่จำกัดตามความจำเป็นและเหมาะสมของแต่ละองค์กร

ทั้งนี้ คำตอบที่ได้จากการทำ Co-design ของกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ของรูปแบบ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ภาคเอกชน พบว่ามีความเหมือนและแตกต่างในด้านดังต่อไปนี้ (ดูตาราง 5.2)

#### คณะกรรมการสภาท้องถิ่น

ในด้านคณะกรรมการสภาท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นตรงกันว่า ให้มีคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง องค์การละ 1 คน ประธานสภาหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการในพื้นที่จังหวัดเป็น กรรมการ ประธานกรรมการอำนวยการองค์การสหการ กรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ กลุ่มผสม 1 และกลุ่มผสม 2 เสนอแนะให้ตัดประธานคณะกรรมการอำนวยการ ออกจากการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้ผู้อำนวยการองค์การสหการเป็นเลขานุการ กลุ่มผสม 2 ให้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือคณะกรรมการกำกับกิจการ สหการ กลุ่มผสม 3 เสนอแนะให้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการองค์การสหการ” กลุ่มผสม 4 เสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลสหการ และให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ร่วมจัดตั้งเป็นประธานกรรมการ

#### ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

ในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุน

สนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์และรองผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์ กลุ่มผสม 1 และกลุ่มผสม 2 มีข้อเสนอแนะให้ตัดอำนาจการพิจารณาเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ และเพิ่มอำนาจกำกับดูแลคณะกรรมการอำนาจการ เห็นชอบระเบียบ ข้อบังคับ และการบริหารงานของสหกรณ์แต่ละแห่ง

#### คณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์

ในด้านคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์นั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสม 3 และกลุ่มผสม 4 มีความเห็นเหมือนกันว่า ให้มีคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์ แต่กลุ่มผสม 1 เห็นควรให้มีคณะกรรมการบริหารสหกรณ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และให้ผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์เป็นเพียงเลขานุการ กลุ่มผสม 2 เห็นว่าไม่ควรมีคณะกรรมการชุดนี้ เนื่องจากว่ามีคณะกรรมการสภาท้องถิ่นชุดใหญ่เป็นหลักไว้แล้ว หากจะให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องใด ควรแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการ และตัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ออก

#### ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์

ในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์นั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 3 และกลุ่มผสม 4 เสนอให้คณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์มีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การสหกรณ์ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหกรณ์ พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์ และรองผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้ขอแนะนำอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และพิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการโครงการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ แต่กลุ่มผสม 2 เห็นควรตัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากเห็นควรให้ตัดคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์ออก

### ผู้อำนวยการองค์การสหการ

ในด้านผู้อำนวยการองค์การสหการนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 2 และกลุ่มผสม 4 เสนอแนะให้มีผู้อำนวยการองค์การสหการ มาจากการแต่งตั้ง จากการคัดเลือกของคณะกรรมการสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น โดยมีคุณสมบัติ คือ มีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป จบการศึกษาระดับปริญญาโท หรือเทียบเท่าขึ้นไป มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะที่จะดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับงานบริการสาธารณะ ลักษณะการจ้าง ตามสัญญาจ้างรายปี โดยผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนาจการสหการ ประเมินและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการอำนาจการ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สภาท้องถิ่น ตามมติเสียงข้างมาก แต่กลุ่มผสม 2 เสนอแนะว่าให้มาจากการคัดเลือก และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา โดยคณะกรรมการ สภาท้องถิ่นเห็นชอบ ส่วนคุณสมบัตินั้นเพิ่มเติมว่า ถ้าเป็นข้าราชการจะต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ผู้อำนวยการกองระดับ 8 ขึ้นไป และถ้าเป็นเอกชนต้องเคยเป็นผู้บริหารนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียน ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด กลุ่มผสม 3 เสนอให้ใช้รูปแบบผู้จัดการองค์การสหการ กลุ่มผสม 1 เห็นว่าควรให้มีวาระ 4 ปี กลุ่มผสม 3 ควรให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3-4 ปี และกลุ่มผสม 4 เห็นควรให้ดำรงตำแหน่ง 3 ปี

### ขอบเขตหน้าที่ของผู้อำนวยการองค์การสหการ

ในด้านขอบเขตหน้าที่ผู้อำนวยการองค์การสหการนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 2 กลุ่มผสม 3 เสนอแนะว่าควรให้ผู้อำนวยการองค์การสหการ มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการ เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการงานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนาจการมอบหมาย

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการบริหารจัดการ โครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหการจัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องการจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะ

ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหภาพ การคัดเลือกสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหภาพ การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหภาพ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหภาพ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหภาพ แต่กลุ่มผสม 4 เห็นว่าหน้าที่ในการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหภาพ และหน้าที่ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการองค์การสหภาพ

#### **รองผู้อำนวยการองค์การสหภาพ**

ในด้านรองผู้อำนวยการองค์การสหภาพนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม เห็นพ้องต้องกันว่ามีรองผู้อำนวยการองค์การสหภาพ อย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหภาพ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยรองผู้อำนวยการมีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหภาพ โดยกลุ่มผสม 3 เสนอแนะให้ใช้คำว่า “อาจมีรองผู้อำนวยการ” และกลุ่มผสม 4 เห็นควรให้เพิ่มวาระการดำรงตำแหน่ง

#### **ขอบเขตหน้าที่ของรองผู้อำนวยการองค์การสหภาพ**

ในด้านขอบเขตหน้าที่ของรองผู้อำนวยการองค์การสหภาพนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม เสนอแนะเหมือนกันว่าให้รองผู้อำนวยการองค์การสหภาพ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

#### **โครงสร้างองค์การสหภาพ**

ในด้านโครงสร้างองค์การสหภาพนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม เห็นเสนอแนะเหมือนกันว่าให้องค์การสหภาพมีโครงสร้าง แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง แต่กลุ่มผสม 2 เพิ่มเติมว่าเห็นควรพิจารณาตามลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์การสหภาพ กลุ่มผสม 3 เห็นว่าไม่ควรกำหนดตายตัว และกลุ่มผสม 4 เพิ่มเติมเป็น “ฝ่ายบริหารและอำนวยการ”



### ประเภทกิจการบริการสาธารณะ

ในด้านกิจการบริการสาธารณะขององค์การสหการนั้น จะเห็นได้ว่า ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม เสนอแนะเหมือนกันว่าให้องค์การสหการมีหน้าที่จัดทำกิจการ คือ การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข การบริการสาธารณะ และบริการด้านอื่น ๆ โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

คำตอบที่ได้จากการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม มีข้อเสนอแนะเหมือนกับที่ผู้วิจัยเสนอ ในประเด็นเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

ส่วนรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ในประเด็นคณะกรรมการสภาท้องถิ่น กลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 2 และกลุ่มผสม 3 มีข้อเสนอแนะตามที่ผู้วิจัยเสนอ แต่กลุ่มผสม 4 ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารองค์การ ประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น และกลุ่มผสม 1 และกลุ่มผสม 2 เสนอให้ประธานกรรมการอำนวยการเป็นกรรมการ แล้วให้ผู้อำนวยการองค์การสหการเป็นเลขานุการแทน ประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสภาท้องถิ่น กลุ่มผสม 1 และกลุ่มผสม 3 เสนอให้ประธานอำนวยการเป็นคณะกรรมการแล้วให้ผู้อำนวยการองค์การสหการเป็นเลขานุการ ประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาองค์การสหการนั้น กลุ่มผสม 1 และกลุ่มผสม 3 เสนอให้อำนาจการเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการ ประเด็นคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการนั้น กลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 2 และกลุ่มผสม 3 มีความเห็นสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอ แต่กลุ่มผสม 2 เสนอให้ยกเลิกคณะกรรมการอำนวยการ เนื่องจาก มีคณะกรรมการชุดใหญ่ดูแลแล้ว ประเด็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการอำนวยการ เสนอให้ยกเลิกแล้วจึงเสนอให้ยกเลิกขอบเขตอำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่งด้วย ส่วนกลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 3 และกลุ่มผสม 4 มีความเห็นสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอ ประเด็นผู้อำนวยการองค์การสหการ กลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 2 กลุ่มผสม 3 และกลุ่มผสม 4 มีความเห็นสอดคล้องกับผู้วิจัย แต่เสนอให้ เปลี่ยนสัญญาจ้างรายปี ผ่านการประเมินโดยคณะกรรมการอำนวยการ เป็นสัญญาจ้าง 3-4 ปี แต่ประเมินผลการปฏิบัติงานรายปี ประเด็นคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของรองผู้อำนวยการกลุ่มผสม 1 ถึงกลุ่มผสม 4 มีความเห็นสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอ ประเด็นโครงสร้างองค์การสหการนั้น กลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 2 กลุ่มผสม 3 และกลุ่มผสม 4 มีความเห็น

สอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอ และประเด็นกิจการบริการสาธารณะ กลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 2 กลุ่มผสม 3 และกลุ่มผสม 4 มีความเห็นสอดคล้องตามที่ผู้วิจัยเสนอเช่นกัน (ดูตาราง 5.2)

ตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบประเด็นความคิดเห็นของกลุ่มผสม

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มผสม			
		กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
1.	การเพิ่มบทบัญญัติกฎหมาย ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ	✓	✓	✓	✓
2	<b>ประเด็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน</b>				
	2.1 คณะกรรมการสภาท้องถิ่น				
	1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชน	✓	✓	✓	✗
	2) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✓	✗
	3) นายกเทศมนตรี กรรมการ	✓	✓	✓	✗
	4) นายก อบท. ที่ร่วมจัดตั้ง 1 คน กรรมการ	✓	✓	✓	✗
	5) ประธานสภาหอการค้าจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✓	✓
	6) ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✓	✓
	7) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการจังหวัด กรรมการ	✓	✓	✓	✓
	8) ประธานกรรมการอำนวยการ กรรมการ/เลขา	✗	✗	✓	✓
	9) ผู้อำนวยการองค์การสหการ ผู้ช่วยเลขานุการ	✗	✗	✓	✓
	2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่				
	1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการ	✓	✓	✓	✓
	2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเงินทุน	✓	✓	✓	✓
	3) ให้คำแนะนำปรึกษาแหล่งเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ	✓	✓	✓	✓
	4) ให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะ	✗	✓	✗	✓

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มผสม			
		กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
5) เห็นชอบแต่งตั้งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ	✓	✓	✓	✓	
2.3 คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ					
1) ประธานมาจากคนภายนอก มีประสบการณ์	✓	✗	✓	✓	
2) รองประธาน 1 คน คณะกรรมการคัดเลือก	✓	✗	✓	✓	
3) สมาชิก อปท. ๑ ละ 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง	✓	✗	✓	✓	
4) ผู้เชี่ยวชาญเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน	✓	✗	✓	✓	
5) ผู้อำนวยการสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ	✗	✗	✓	✓	
6) รองผู้อำนวยการสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ	✓	✗	✓	✓	
2.4 ขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอำนวยการ					
1) กำหนดนโยบายจัดประเภทบริการสาธารณะ	✓	✗	✓	✗	
2) เห็นชอบแผนดำเนินงานบริการสาธารณะ	✓	✗	✓	✓	
3) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน	✓	✗	✓	✓	
4) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศข้อกำหนดบริการ	✗	✗	✓	✓	
5) ควบคุมดูแลบริหารงานทั่วไป	✓	✗	✓	✓	
6) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เลือกผู้อำนวยการและรอง เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	✓	✗	✓	✓	
7) แต่งตั้งกรรมการตรวจสอบการบริหารโครงการบริการสาธารณะภายนอก โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	✓	✗	✓	✓	
8) ให้ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ	✓	✗	✓	✓	
9) พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นทราบ	✓	✗	✓	✓	
2.5 วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอำนวยการ					
1) ประธานและรองประธาน วาระ 4 ปี	✓	✗	✓	✓	

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)		ประชากรกลุ่มผสม			
		กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
2) กรรมการโดยตำแหน่ง วาระตามวาระของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัด	✓	✗	✓	✓	
3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระ 4 ปี	✓	✗	✓	✓	
2.6 ผู้อำนวยการองค์การสหการ					
1) จากการแต่งตั้ง คัดเลือกของคณะกรรมการสหการ โดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	
2) คุณสมบัติของผู้ผู้อำนวยการองค์การสหการ					
(1) มีสัญชาติไทย	✓	✓	✓	✓	
(2) อายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป	✓	✓	✓	✓	
(3) จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป เทียบเท่า	✓	✓	✓	✓	
(4) มีประสบการณ์บริการสาธารณะไม่น้อย 5 ปี	✓	✓	✓	✓	
(5) มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ	✓	✓	✓	✓	
3) สัญญาจ้างรายปี ผ่านการประเมินโดยคณะกรรมการอำนวยการ	✗ 4 ปี	✓	✗ 3-4 ปี	✗ 3 ปี	
4) คณะกรรมการอำนวยการประเมินแต่งตั้งคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเห็นชอบ มติเสียงข้างมาก	✓	✓	✓	✓	
2.7 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการสหการ					
1) บริหารกิจการองค์การสหการตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย มติกรรมการ เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่	✓	✓	✓	✓	
2) เสนอเป้าหมาย แผนงาน โครงการต่อกรรมการ	✓	✓	✓	✓	
3) เสนอรายงานประจำปีผลการดำเนินงาน รายงานการเงินและบัญชี แผนการเงินงบประมาณปีต่อไป	✓	✓	✓	✓	

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)	ประชากรกลุ่มผสม			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
4) งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย	✓	✓	✓	✓
5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด เกี่ยวกับการต่อไปนี้	✓	✓	✓	✓
(1) จัดแบ่งส่วนราชการ ขอบเขตหน้าที่งาน	✓	✓	✓	✓
(2) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เงินอื่นของเจ้าหน้าที่และ ลูกจ้าง	✓	✓	✓	✓
(3) คัดเลือก สรรหา บรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน ลงโทษวินัย ออกจากตำแหน่ง ร้องทุกข์อุทธรณ์ ลงโทษ	✓	✓	✓	✓
(4) บริหารงานการเงิน พัสดุ ทรัพย์สินสหการ	✓	✓	✓	✓
(5) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่	✓	✓	✓	✓
(6) ระเบียบ ขอบเขตหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายใน	✓	✓	✗	✗
(7) หน้าที่อื่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ	✓	✓	✓	✓
(8) จัดทำรายงานการดำเนินโครงการเสนอต่อ คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ	✓	✓	✓	✓
2.8 รองผู้อำนวยการองค์การสหการ				
1) รองผู้อำนวยการ อย่างน้อย 2 คน	✓	✓	✓	✓
2) คณะกรรมการอำนวยการแต่งตั้ง	✓	✓	✓	✓
3) คณะกรรมการสภาท้องถิ่นเห็นชอบ เสีย ข้างมาก	✓	✓	✓	✓
4) สัญญาจ้างรายปี ประเมินผลการปฏิบัติงาน	✓	✓	✓	✗
2.9 คุณสมบัติของรองผู้อำนวยการองค์การสหการ				
ตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการ	✓	✓	✓	✓
2.10 การพ้นจากตำแหน่งรองผู้อำนวยการ				
ตามเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการ	✓	✓	✓	✓

ประเด็นการพิจารณา (Co-design)	ประชากรกลุ่มผสม			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
2.11 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการ				
1) หน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย	✓	✓	✓	✓
2) ปฏิบัติหน้าที่แทนกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้	✓	✓	✓	✓
2.12 โครงสร้างองค์การสหการ				
1) ฝ่ายผู้อำนวยการ	✓	✓	✓	✓
2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน	✓	✓	✓	✓
3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล	✓	✓	✓	✓
4) ฝ่ายบริการสาธารณะ	✓	✓	✓	✓
5) ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง	✓	✓	✓	✓
2.13 ประเภทบริการสาธารณะ				
1) การคมนาคม	✓	✓	✓	✓
2) การศึกษา	✓	✓	✓	✓
3) การสาธารณสุข	✓	✓	✓	✓
4) การจัดการขยะ	✓	✓	✓	✓
5) อื่น ๆ	✓	✓	✓	✓
ให้ดำเนินการเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งตกลงกัน	✓	✓	✓	✓

### 1.6 การเปรียบเทียบคำตอบระหว่างประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากรกลุ่มผสม

จากคำตอบที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม ตามหัวข้อข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว จะมีคำตอบที่ได้จากแต่ละกลุ่มแยกตามประเด็นสำคัญของโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

1) การเพิ่มบทบาทผู้ปฏิบัติการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน

ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

เมื่อเปรียบเทียบจะพบว่า กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มนักกฎหมาย กลุ่มนักวิชาการ กับกลุ่มผสมทั้งสี่กลุ่ม มีความเห็นเหมือนกัน ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเกิดขึ้นได้นั้น ควรจะต้องลดข้อจำกัดของกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท สามารถที่จะร่วมจัดตั้งองค์การสหการได้ เนื่องจากแต่เดิมกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามประเภท คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ที่สามารถร่วมจัดตั้งองค์การสหการได้ แต่อีกสองประเภท ยังไม่มีบทบัญญัติให้ร่วมจัดตั้งองค์การสหการได้ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนั้น จึงควรต้องเพิ่มบทบัญญัติการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

2) รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน

เมื่อเปรียบเทียบกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มนักกฎหมาย กลุ่มนักวิชาการ กับกลุ่มผสมทั้งสี่กลุ่ม มีความเห็นแตกต่างกันว่ารูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน นั้น กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มนักกฎหมาย เห็นควรให้มีคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กลุ่มนักวิชาการ เห็นควรให้ปรับชื่อเป็น “คณะกรรมการสภาสหการ” กลุ่มผสม 1 เห็นควรให้ปรับชื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ กลุ่มผสม 2 เห็นควรให้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือ คณะกรรมการกำกับกิจการสหการ โดยให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ กลุ่มผสม 3 เห็นควรให้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการองค์การสหการ” กลุ่มผสม 4 เห็นควรให้มี “คณะกรรมการองค์การสหการ” โดยให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งเป็นประธานกรรมการ

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาท้องถิ่นนั้น เมื่อเปรียบเทียบประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และประชากรกลุ่มผสมเห็นว่า คณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การสหการและรองผู้อำนวยการองค์การสหการ แต่กลุ่มผู้ให้บริการ กลุ่มนักกฎหมายและกลุ่มผสม 1 และกลุ่มผสม 3 เห็นควรตัดอำนาจในการเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการอำนาจการ และกลุ่มผู้ให้บริการให้เพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารงานของคณะกรรมการบริหาร กลุ่มผสม 1 ให้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนาจการ รวมทั้งมีอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับ การบริหารงานขององค์การสหการแต่ละแห่ง

สำหรับคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการ นั้น เมื่อเปรียบเทียบประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และประชากรกลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 3 กลุ่มผสม 4 เห็นว่า เสนอแนะให้มีคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการ เพื่อให้มีหน้าที่ในการพิจารณาการดำเนินงานของผู้อำนวยการองค์การสหการ แต่กลุ่มผสม 2 ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีคณะกรรมการอำนาจการ เนื่องจากมีคณะกรรมการชุดใหญ่แล้ว หากจะดำเนินการพิจารณาด้านใด ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป และกลุ่มผสม 4 มีข้อเสนอแนะว่า ให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือก และให้เพิ่มปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนาจการนั้น เมื่อเปรียบเทียบประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และประชากรกลุ่มผสมเห็นว่ามีความเห็นแตกต่างกัน โดยกลุ่มนักวิชาการกลุ่มผสม 3 เห็นควรให้มีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การสหการ ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหการ พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น ให้ขอแนะนำอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนาจการ โครงเสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ และ



กลุ่มผู้ให้บริการเสนอแนะให้การออกระเบียบ การกำหนดตำแหน่ง นั้นให้คณะกรรมการสภาท้องถิ่น เห็นชอบ กลุ่มผู้รับบริการเห็นว่า อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบนั้น ไม่จำเป็นต้องจัดตั้ง เพราะในกรอบปกติก็มีผู้ตรวจสอบแล้ว กลุ่มนักกฎหมายเห็นว่าควรตัดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา เห็นชอบ โครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ เพราะก่อนจัดตั้งองค์การก็จะมีการพิจารณามาก่อนแล้ว

สำหรับผู้อำนวยการองค์การสหการ นั้น เมื่อเปรียบเทียบประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และประชากรกลุ่มผสมเห็นว่า การบริหารจัดการองค์การสหการนั้น ให้มีผู้อำนวยการมีหน้าที่ บริหารกิจการขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างทุกตำแหน่ง แต่มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม โดยกลุ่มผู้ให้บริการเห็นควรปรับวาระเป็น 4 ปี โดยประเมินทุกปี กลุ่มผู้รับบริการเห็นควรปรับคุณสมบัติให้จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีอายุ 35 ปี ขึ้นไป กลุ่มนักกฎหมายเห็นควรเพิ่มวาระเป็น 3 ปี ประเมินรายปี กลุ่มนักวิชาการ เห็นควรให้ผู้อำนวยการมาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่น หากเป็น ข้าราชการ จะต้องมียุทธศาสตร์บริหารไม่ต่ำกว่าระดับ 8 เดิม ถ้าเป็นเอกชน จะต้องเป็นผู้บริหารนิติบุคคล ที่มีทุนจดทะเบียน ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด และเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งด้วย กลุ่มผสม 2 เห็นว่าผู้อำนวยการให้มาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสรรหา ที่ คณะกรรมการสภาท้องถิ่นแต่งตั้ง และเห็นชอบ โดยถ้าเป็นข้าราชการ จะต้องมียุทธศาสตร์บริหาร ไม่ต่ำกว่าระดับ 8 เดิม ถ้าเป็นเอกชน จะต้องเป็นผู้บริหารนิติบุคคล ที่มีทุนจดทะเบียน ไม่น้อยกว่าที่ คณะกรรมการกำหนด กลุ่มผสม 3 ให้เปลี่ยนชื่อจากผู้อำนวยการ เป็น “ผู้จัดการองค์การสหการ” และเพิ่มวาระเป็น 3-4 ปี กลุ่มผสม 4 เห็นควรให้เพิ่มวาระเป็น 3 ปี โดยประเมินรายปี

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการองค์การสหการ นั้น เมื่อเปรียบเทียบ ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และประชากรกลุ่มผสมเห็นว่า ให้ผู้อำนวยการองค์การสหการ มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ต่อไปนี้ เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการ ต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ เสนอรายงานประจำปี เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจน เสนอแผนการเงินและงบประมาณของปีต่อไป ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอความเห็น เกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนวยการมอบหมาย

นอกจากนี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ที่องค์การสหกรณ์จัดทำ ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ในเรื่องดังต่อไปนี้ การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์ การคัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์ การบริหารจัดการ การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหกรณ์ การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่น แก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหกรณ์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน และ หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์การ จัดทำรายงาน การดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหกรณ์ แต่กลุ่มนักกฎหมาย เห็นว่า ควรให้หน้าที่ในการออกระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอำนาจการ

สำหรับรองผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์ นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสม เห็นว่าควรมีรองผู้อำนวยการ เพื่อให้มีหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายหรือ เมื่อผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่กลุ่มนักวิชาการเห็นว่าควรเพิ่มคำว่า “อาจ” มีรองผู้อำนวยการ และกลุ่มผสม 2 เห็นควรเพิ่มคำว่า “อาจ” มีรองผู้อำนวยการ ตามคำแนะนำ ของผู้อำนวยการ โดยสัญญาจ้างนั้นอิงตามวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลือของผู้อำนวยการองค์การ สหกรณ์ กลุ่มผสม 3 เห็นว่า อาจมีไม่เกิน 2 คน และกลุ่มผสม 4 เห็นควรเพิ่มวาระการจ้าง

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์ เมื่อเปรียบเทียบกับ กลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสม เห็นว่า ให้ผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตามที่ ผู้อำนวยการองค์การสหกรณ์มอบหมาย

สำหรับโครงสร้างองค์การสหกรณ์นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และ กลุ่มผสม เห็นว่า ควรให้มีโครงสร้างประกอบด้วย ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ และฝ่ายช่างซ่อมบำรุง แต่กลุ่มนักกฎหมายเห็นควรเพิ่ม ฝ่ายบริหาร กลุ่มผสม 2 เห็นว่าให้พิจารณาลักษณะเฉพาะของแต่ละสหกรณ์ด้วย กลุ่มผสม 3 เห็นว่า ไม่ควรตั้งแบบตายตัว และกลุ่มผสม 4 เห็นควรให้เพิ่มฝ่ายบริหารและอำนาจการ

สำหรับประเภทกิจการบริการสาธารณะนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม และ กลุ่มผสม เห็นพ้องต้องกันว่า ประเภทกิจการบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์การสหกรณ์ คือ ด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ โดยให้ ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแต่ละกลุ่มมีความเห็นที่เหมือนและแตกต่างกัน โดยประเด็นการเพิ่มบทบาทบัญญัติการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้น กลุ่มเฉพาะเห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสมก็เห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม

ส่วนประเด็นว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการนั้น ประเด็นคณะกรรมการสภาท้องถิ่น กลุ่มเฉพาะเห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสมก็เห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม ประเด็นคณะกรรมการอำนวยการบริหารองค์การนั้น กลุ่มเฉพาะเห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม แต่กลุ่มผสมเห็นด้วย 3 กลุ่ม ประเด็นผู้อำนวยการองค์การสหการกลุ่มเฉพาะเห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสมก็เห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม ประเด็นรองผู้อำนวยการกลุ่มเฉพาะเห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสมก็เห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม ประเด็นโครงสร้างองค์การสหการ กลุ่มเฉพาะเห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสมก็เห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม และประเด็นประเภทกิจการบริการสาธารณะ กลุ่มเฉพาะเห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสมก็เห็นด้วยทั้ง 4 กลุ่มเช่นกัน (ดูตารางที่ 5.3)

ตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบคำตอบของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

คำตอบของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม		ประชากร	
		กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
1	การเพิ่มบทบาทบัญญัติการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ	4	4
2	รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน		
	<b>2.1 คณะกรรมการสภาท้องถิ่น</b>		เปลี่ยนชื่อ
	1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธาน	4	4
	2) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรรมการ	4	4

คำตอบของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม		ประชากร	
		กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
	3) นายกเทศมนตรี กรรมการ	4	4
	4) นายก อบท.ที่ร่วมจัดตั้ง 1 คน กรรมการ	4	4
	5) ประธานสภาหอการค้าจังหวัด กรรมการ	4	4
	6) ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด กรรมการ	4	4
	7) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการจังหวัด กรรมการ	4	4
	8) ประธานคณะกรรมการอำนวยการสหการ กรรมการ/เลขฯ	2	2
	9) ผู้อำนวยการองค์การสหการ ผู้ช่วยเลขฯ	2	3
<b>2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่</b>			
	1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการ	4	4
	2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเงินทุน	4	4
	3) ให้คำแนะนำปรึกษาแหล่งเทคโนโลยี ผู้เชี่ยวชาญ	4	4
	4) ให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะ	4	2
	5) เห็นชอบแต่งตั้งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ	4	4
<b>2.3 คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ</b>		4	3
	1) ประธานมาจากคนภายนอก มีประสบการณ์	4	3
	2) รองประธาน 1 คน คณะกรรมการคัดเลือก	4	3
	3) สมาชิก อบท.ฯ ละ 1 คน กรรมการโดยตำแหน่ง	4	4
	4) ผู้เชี่ยวชาญเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน	4	3
<b>2.4 ขอบเขตอำนาจหน้าที่</b>			
	1) กำหนดนโยบายจัดประเภทบริการสาธารณะ	4	4
	2) เห็นชอบแผนดำเนินงานบริการสาธารณะ	4	4
	3) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน	4	4
	4) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศข้อกำหนดบริการ	4	2
	5) ควบคุมดูแลบริหารงานทั่วไป	4	3
	6) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เลือกรองผู้อำนวยการและรอง เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	4	3

คำตอบของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม		ประชากร	
		กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
7) แต่งตั้งกรรมการตรวจสอบการบริหารโครงการบริการสาธารณะภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	4	3	
8) ให้ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อการบริการที่มีประสิทธิภาพ	4	3	
9) พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นทราบ	4	3	
<b>2.5 วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอำนวยการ</b>	4	3	
1) ประธานและรองประธาน วาระ 4 ปี	4	3	
2) กรรมการ โดยตำแหน่ง วาระตามวาระของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัด	4	3	
3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระ 4 ปี	4	3	
<b>2.6 ผู้อำนวยการองค์การสหการ</b>	4	3 ผจก.	
1) จากการแต่งตั้ง คัดเลือกของคณะกรรมการสหการโดยความยินยอมของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น	4	4	
2) คุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การสหการ	4	4	
(1) มีสัญชาติไทย	4	4	
(2) อายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป	4	4	
(3) จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป เทียบเท่า	4	4	
(4) มีประสบการณ์บริการสาธารณะไม่น้อย 5 ปี	4	4	
(5) มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวบริการสาธารณะ	4	4	
<b>2.7 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสหการ</b>			
1) บริหารกิจการองค์การสหการตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย มติกรรมการ เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่	4	4	
2) เสนอเป้าหมาย แผนงาน โครงการต่อกรรมการ	4	4	

คำตอบของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม		ประชากร	
		กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
3) เสนอรายงานประจำปีผลการดำเนินงาน รายงานการเงิน และบัญชี แผนการเงินงบประมาณปีต่อไป	4	4	
4) งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนาจการมอบหมาย	4	4	
5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนด เกี่ยวกับการต่อไปนี	4	4	
(1) จัดแบ่งส่วนราชการ ขอบเขตหน้าที่งาน	4	4	
(2) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง เงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง	4	4	
(3) คัดเลือก สรรหา บรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน ลงโทษวินัย ออกจากตำแหน่ง ร้องทุกข์อุทธรณ์ลงโทษ	4	4	
(4) บริหารงานการเงิน พัสดุ ทรัพย์สินสหการ	4	4	
(5)สวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่	4	4	
(6) ระเบียบ ขอบเขตหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายใน	3	3	
(7) หน้าที่อื่นเกี่ยวกับการบริหารจัดการ	4	4	
(8) จัดทำรายงานการดำเนิน โครงการเสนอต่อคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการ	4	4	
<b>2.8 รองผู้อำนวยการองค์การสหการ</b>			
1) รองผู้อำนวยการ อย่างน้อย 2 คน	4	4	
2) คณะกรรมการอำนาจการแต่งตั้ง	4	4	
3) คณะกรรมการสภาท้องถิ่นเห็นชอบ เสียงข้างมาก	4	4	
4) สัญญาจ้างรายปี ประเมินผลการปฏิบัติงาน	4	4	
<b>2.9 โครงสร้างองค์การสหการ</b>			
1) ฝ่ายอำนาจการ	4	4	
2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน	4	4	
3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล	4	4	
4) ฝ่ายบริการสาธารณะ	4	4	

คำตอบของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม		ประชากร	
		กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
	5) ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง	4	4
	<b>2.10 ประเภทบริการสาธารณะ</b>		
	1) การคมนาคม	4	4
	2) การศึกษา	4	4
	3) การสาธารณสุข	4	4
	4) การจัดการขยะ	4	4
	5) อื่น ๆ	4	4
	ให้ดำเนินการเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งตกลงกัน	4	4

## 2. การเปรียบเทียบผลจากการทำ Co-design กับร่างที่ผู้วิจัยเสนอ

ผู้วิจัยได้นำความเห็นที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มประชากร ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างและเนื้อหากฎหมายทั้ง 3 ประเด็น มาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับโครงสร้างที่ผู้วิจัยเสนอเพื่อนำไปใช้กำหนดโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบ (Model Law)

1) การเพิ่มเติมบทบัญญัติการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะร่วม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคเอกชน ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วยความร่วมมือในการจัดตั้งองค์การสหการ

จากการวิเคราะห์เพื่อให้เกิดองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยและผู้มีส่วนได้เสียจากผลการร่วมออกแบบเห็นพ้องกันว่า หากจะให้เกิดองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ และภาคเอกชน นั้น จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการ ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ พบว่ามีบทบัญญัติกฎหมาย 3 ฉบับ ที่ให้อำนาจจัดตั้งองค์การสหการได้ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ส่วนพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

นั้น ไม่มีบทบัญญัติให้สามารถดำเนินการได้ จึงเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้สามารถจัดตั้งองค์การสหการได้ ซึ่งผลจากการร่วมออกแบบก็เห็นพ้องกันให้เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

## 2) รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน

จากการวิเคราะห์เพื่อหาองค์การในการรับผิดชอบการบริหารจัดการองค์การสหการ และเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยและผลจากการร่วมออกแบบเห็นพ้องกันว่า การมีองค์การดำเนินงานบริหารจัดการเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งองค์การที่สามารถกำกับดูแลและดำเนินการในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ เป็นองค์การร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ และภาคเอกชน ซึ่งในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือในรูปแบบสหการนี้ เป็นรูปแบบความร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีองค์การที่คอยกำกับดูแล ให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### (1) องค์การกำกับดูแลการบริหารจัดการ

องค์การที่มีอำนาจในการกำกับดูแล การวิจัยนี้ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการสภาท้องถิ่น เป็นผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การสหการ แต่ผู้มีส่วนได้เสียจากการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้เสนอให้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการสภาองค์การสหการ” เพราะจะสอดคล้องกับชื่อองค์การมากกว่า ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการปรับเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการให้สอดคล้องกับองค์การมากขึ้น จึงกำหนดชื่อเป็น “คณะกรรมการสภาองค์การสหการ” ส่วนโครงสร้างคณะกรรมการนั้น ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นพ้องกับผู้วิจัยคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรณีเป็นความร่วมมือภายในจังหวัด และให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นประธาน กรณีมีการจัดตั้งองค์การสหการระหว่างจังหวัด และให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง องค์การละ 1 คน ประธานสภาหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการในพื้นที่จังหวัดเป็นกรรมการ โดยให้ประธานกรรมการอำนวยการองค์การสหการเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีรองผู้อำนวยการองค์การสหการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาองค์การสหการนั้น ผู้มีส่วนได้เสียมีความเห็นเหมือนกับผู้วิจัย คือให้คณะกรรมการสภาองค์การสหการ มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษา



การดำเนินโครงการบริการสาธารณะ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ว่าการองค์การสหการ และรองผู้ว่าการองค์การสหการ เพราะมีความเหมาะสมแล้ว

## (2) องค์กรควบคุมการบริหารจัดการ

องค์การสหการ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใด แทนองค์กรที่ร่วมจัดตั้ง คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการ และภาคเอกชน เป้าหมายขององค์กรคือแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ซึ่งการจะดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ จะต้องมีกรวางรูปแบบ โครงสร้างการบริหารจัดการ และที่จำเป็นและสำคัญอีกส่วนหนึ่งคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่คอยควบคุมดูแล ติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินการ เพื่อไม่ให้มีการดำเนินการนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง การวิจัยนี้ได้เห็นพ้องกับผู้มีส่วนได้เสีย จึงกำหนดให้มี “คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ” ขึ้น โดยกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการ โดยประธานคณะกรรมการมาจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในกิจการของสหการ คณะกรรมการโดยตำแหน่งมาจากสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง โดยการคัดเลือกกันเององค์กรละ 1 คน คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับประเภทบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัด ที่มีการจัดตั้งองค์การสหการ ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การสหการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้ผู้ว่าการองค์การสหการ เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้รองผู้ว่าการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการโดยตำแหน่ง

การวิจัย ได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการไว้ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม มีความเห็นพ้องกันว่า เห็นควรให้คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ มีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ เสนอนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ ต่อคณะกรรมการสภาองค์การสหการ ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน โครงการบริการสาธารณะ อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน ออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารองค์การสหการ ควบคุมดูแลการบริหารจัดการองค์การสหการ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก ในการบริหารจัดการของสหการ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้ว่าการองค์การสหการ และ

รองผู้ว่าการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาองค์การสหการให้ความเห็นชอบ พิจารณา รายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ เสนอคณะกรรมการสภาองค์การสหการเพื่อทราบ พิจารณาผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของรองผู้ว่าการองค์การสหการ และรองผู้ว่าการองค์การสหการ เพื่อพิจารณาต่อสัญญา และแต่งตั้งรองผู้ว่าการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาองค์การสหการให้ความเห็นชอบ

คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ ที่มีใช้คณะกรรมการโดยตำแหน่ง ได้กำหนดให้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าและไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการขององค์การสหการตามที่กฎหมายกำหนด ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น ประธานกรรมการองค์การสหการ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การสหการ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่ จะเป็นผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย ให้เป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่องค์การสหการเป็นผู้ถือหุ้น และให้ประธานกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง ตามที่กฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี และในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ แต่ถ้าประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 30 วัน และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของประธานกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งนั้น

### (3) องค์การปฏิบัติการ

การบริหารงานองค์กรต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยจะต้องมีการกำหนดโครงสร้างการบังคับบัญชา เพื่อช่วยในการบริหารงาน รวมทั้งติดตามตรวจสอบกลั่นกรองงานในหน่วยงานหรือองค์กร ให้งานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียและผู้วิจัยเห็นพ้องในการกำหนดสายการบังคับบัญชาในการบริหาร และการดำเนินงานขององค์การสหการ ดังนี้

### (3.1) ผู้ว่าการองค์การสหการ

การวิจัยนี้ กำหนดให้ผู้ว่าการองค์การสหการ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์การสหการ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นป้องกันให้มีผู้ว่าการเป็นผู้บริหารองค์การสหการ โดยกำหนดให้ผู้ว่าการองค์การสหการมีคุณสมบัติคือ มีสัญชาติไทย จบการศึกษาระดับปริญญาโทหรือเทียบเท่าขึ้นไปมีอายุ 40 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 50 ปี มีประสบการณ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะประเภทที่ดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ กรณีเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องเคยดำรงตำแหน่งบริหารไม่ต่ำกว่าระดับ 8 กรณีเป็นเอกชน ต้องเป็นผู้บริหารองค์การนิติบุคคลจดทะเบียนทุนทรัพย์ไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาท ส่วนลักษณะการจ้างนั้น ตามสัญญาจ้าง 4 ปี โดยผ่านการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานรายปีของคณะกรรมการอำนวยการสหการ

การวิจัยได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการองค์การสหการ คือ มีหน้าที่ในการบริหารจัดการ โครงการบริการสาธารณะที่องค์การสหการจัดทำ จัด โครงสร้างการบริหารจัดการในองค์การสหการในการแบ่งส่วนราชการ และขอบเขตหน้าที่ของงาน กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติ อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่น ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การสหการ คัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ อุทธรณ์ ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การสหการ บริหารจัดการการเงินพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหการ จัดสวัสดิการ สิทธิและประโยชน์แก่บุคลากรขององค์การสหการ จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

การบริหารงานของผู้ว่าการนั้น การวิจัยกำหนดให้มีรองผู้ว่าการได้ไม่เกิน 2 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ หรือปฏิบัติหน้าที่แทน เมื่อผู้ว่าการองค์การสหการไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองผู้ว่าการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้ว่าการองค์การสหการ และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ ด้วยความเห็นชอบโดยมติเสียงข้างมากของคณะกรรมการสภาองค์การสหการ โดยให้มีวาระอิงตามวาระของผู้ว่าการ โดยมีสัญญาจ้างโดยพิจารณาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน

### (3.2) ผู้ปฏิบัติงานองค์การสหการ

ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นว่า ให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การสหการ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการปฏิบัติงานขององค์การสหการ โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการองค์การสหการ และผู้มีส่วนได้เสียได้เสนอแนะให้ศึกษาจากกฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ได้กำหนดให้

มีเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมหาชน โดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจึงได้นำมาเป็นแบบในการกำหนดคุณสมบัติผู้ปฏิบัติงานองค์กรสหการคือ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ สามารถทำงานให้แก่องค์กรสหการได้เต็มเวลา ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นหรือพนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายนี้

สำหรับอำนาจหน้าที่อื่นในการบริหารจัดการองค์กรสหการนั้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล จึงให้มีการกำหนดให้ชัดเจนทั้งส่วนประกอบโครงสร้างองค์กร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการ การกำกับดูแล การติดตามตรวจสอบ การแก้ไขปัญหา การจัดทำบริการสาธารณะ มาตรการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง รวมถึงงบประมาณ สำหรับจัดทำบริการสาธารณะควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตามกฎหมายนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะอยู่ในจังหวัดเดียวกันหรือระหว่างจังหวัด ก็จะมีโครงสร้างและรูปแบบของคณะกรรมการที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามในด้านอำนาจหน้าที่ก็มิได้มีความแตกต่างกันมาก เพียงแบ่งตามระดับของคณะกรรมการ เช่น ภายในจังหวัด ระหว่างจังหวัด ซึ่งผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับกลุ่มประชากรร่วมออกแบบ ว่าองค์กรสหการในฐานะเป็นหน่วยงานรัฐสามารถกำหนดกระบวนการดำเนินงานในเรื่องการร่วมมือกันเป็นองค์กร

การวิจัยนี้ได้กำหนดโครงสร้างองค์กร เพื่อดำเนินการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ และฝ่ายช่างซ่อมบำรุง แต่จากผลการมีส่วนร่วมออกแบบของผู้มีส่วนได้เสีย ได้เสนอแนะให้เพิ่มฝ่ายบริหาร และให้เปลี่ยนจากฝ่ายช่างซ่อมบำรุงเป็น ฝ่ายโยธาธิการ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามภาระงานขององค์กรต่าง ๆ ในปัจจุบันจะเห็นว่า ทุกองค์กรต่างก็มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ซึ่งจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับประชาชน จึงต้องมีการทำความเข้าใจในภารกิจและขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงการขอความร่วมมือบางประการ เพื่อขจัดอุปสรรคปัญหา หรือเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์โดยฝ่ายประชาสัมพันธ์ จึงเพิ่มฝ่ายประชาสัมพันธ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังที่กล่าวมาข้างต้น

การวิจัยนี้ได้กำหนดประเภทกิจการบริการสาธารณะ 5 ด้าน เพื่อให้ครอบคลุมบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นต่อประชาชน และเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งอาจมีความต้องการบริการที่แตกต่างกันไป จึงกำหนดบริการสาธารณะคือ บริการ

ด้านคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตของแต่ละพื้นที่

ผู้วิจัยได้นำความเห็นที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มประชากร ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างและเนื้อหากฎหมาย มาวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้กำหนดโครงสร้างกฎหมายต้นแบบ (Model law) ดังนี้

### (1) องค์กรกำกับดูแล

#### (1.1) คณะกรรมการสภาพองค์การสหการ

จากผลการวิเคราะห์ห้องกรกำกับดูแล เนื่องจากความต้องการให้องค์การสหการบริหารจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการสภาพองค์การสหการ มีหน้าที่คอยกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และวัตถุประสงค์ขององค์การสหการ โดยกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาพองค์การสหการ ในการให้คำแนะนำ ปกป้องการดำเนินงานด้านต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการ การแต่งตั้งผู้บริหารและรองผู้บริหารองค์การสหการ

#### (1.2) องค์กรควบคุมการบริหาร

จากการวิเคราะห์ห้องกรที่ควบคุมการบริหารองค์การสหการ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการให้องค์การสหการจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานตามหลักวิชาการ จึงกำหนดองค์กรควบคุม เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารจัดการองค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อพัฒนางานบริการ พิจารณาเห็นชอบระเบียบ กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานบริการสาธารณะ และมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์การ มาตรฐานการเข้าร่วมสหการ ซึ่งมีส่วนประกอบ โครงสร้าง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแล ติดตาม ตรวจสอบ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การเพิกถอนสิทธิในการเข้าร่วม มาตรการลงโทษและการยกเลิกการร่วมมือ รวมถึงงบประมาณให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ โดยองค์การสหการถือเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ จึงควรมีกระบวนการดำเนินงานความร่วมมือในรูปแบบองค์การสหการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีกระบวนการเริ่มตั้งแต่การประสานงาน การปรึกษาหารือ การศึกษารายละเอียดการจัดตั้ง กำหนดผู้รับผิดชอบด้านต่าง ๆ วิธีการบริหารจัดการ วิธีดำเนินงาน การพัฒนา และการพิจารณาสีทิสวัสดิการและประโยชน์ต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การ ตลอดจนพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ เป็นต้น

### (1.3) องค์กรปฏิบัติการ

จากการวิเคราะห์ห้องปฏิบัติการ องค์กรสหการ ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐ ที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ที่ไม่หวังผลกำไรมาแบ่งปัน เนื่องจากบริการสาธารณะนั้น เป็นบริการในอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยตรง แต่รายได้หรืองบประมาณจะส่งผลต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจำเป็นจะต้องมีการแบ่งหน้าที่กันทำ โดยแบ่งเป็นฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นลงไป โดยฝ่ายบริหารนั้น การวิจัยนี้ ได้กำหนด

#### - ฝ่ายบริหารองค์กร

การวิจัยกำหนดให้มีผู้ว่าการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ให้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์กร ในการจัดทำบริการสาธารณะในความรับผิดชอบ การจัดโครงสร้าง การบริหารจัดการในองค์กรสหการ การแบ่งส่วนราชการ และขอบเขตหน้าที่ของงาน กำหนด ตำแหน่ง คุณสมบัติ อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่น ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์กรสหการ คัดเลือก สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ อุทธรณ์ ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์กรสหการ บริหารจัดการการเงินและพัสดุ และทรัพย์สินขององค์กรสหการ จัดสวัสดิการ สิทธิและประโยชน์แก่บุคลากรขององค์กรสหการ จัดทำรายงานการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ เสนอต่อคณะกรรมการควบคุมการบริหาร องค์กรสหการ โดยกำหนดที่มาและคุณสมบัติของผู้ว่าการ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการองค์กรได้

การบริหารงานของผู้ว่าการนั้น ให้มีรองผู้ว่าการได้ไม่เกิน 2 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ หรือปฏิบัติหน้าที่แทน เมื่อผู้ว่าการองค์กรสหการไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองผู้ว่าการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้ว่าการองค์กรสหการ และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ควบคุมการบริหารองค์กรสหการ ด้วยความเห็นชอบโดยมติเสียงข้างมากของคณะกรรมการสภา องค์กรสหการ โดยให้มีวาระอิงตามวาระของผู้ว่าการ โดยมีสัญญาจ้างโดยพิจารณาจาก การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ เช่น ผู้ว่าการรถไฟ ผู้ว่าการประปานครหลวง จะมีวาระ ไม่เกิน 4 ปี และมีการประเมินรายปี ส่วนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จะมีวาระ ไม่เกิน 5 ปี โดยดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ ซึ่งมีความเหมาะสมกับบริบทของ องค์กรสหการ การวิจัยจึงนำมากำหนดให้ผู้ว่าการองค์กรสหการมีวาระไม่เกิน 4 ปี โดยดำรง ตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ และมีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทุกปี ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการบริหารและหลักความรับผิดชอบ

### - ฝ่ายปฏิบัติงาน

ด้านการปฏิบัติงานนั้น การวิจัยได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่องค์การสหการ โดยเจ้าหน้าที่องค์การสหการนั้น ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตามสายงานด้านต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานการเงินและพัสดุ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานการเงิน เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดทำบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธาธิการ และยังมีลูกจ้างเพื่อช่วยปฏิบัติงานในแต่ละด้าน นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ที่มาจากหน่วยงานอื่น เพื่อมาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวได้

#### (1.4) โครงสร้างองค์การสหการ

จากการวิเคราะห์ ด้านโครงสร้างการบริหารงานองค์การสหการ เพื่อให้ครอบคลุมงานด้านต่าง ๆ โดยนำโครงสร้างการจัดองค์การ ตามทฤษฎีองค์การ โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบงานประจำ ด้านอำนวยการทั่วไป ในการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ งานวางแผนพัฒนา และแผนการดำเนินงาน งานธุรการและสารบรรณ งานทะเบียนเกี่ยวกับการบริหารงานและอื่น ๆ นอกจากนั้น จะมีด้านการบริหารงานการเงินดูแลงานด้านการเงินพัสดุและทรัพย์สินขององค์การ ด้านบริหารงานบุคคลดูแลงานด้านควบคุมกำลัง ด้านทะเบียนบุคคล รวมถึงสิทธิและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างองค์การ ด้านจัดทำบริการสาธารณะ จะเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ออกปฏิบัติการในการให้บริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์การ โดยจะมีทั้งคนและเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรกลที่ใช้ปฏิบัติงาน ด้านโยธาธิการ มีหน้าที่ดูแลการซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรกลต่าง ๆ ให้พร้อมใช้งานได้เสมอ

#### (1.5) ประเภทบริการสาธารณะขององค์การสหการ

จากการวิเคราะห์ร่วมกันของการมีส่วนร่วมออกแบบ ในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การสหการ ซึ่งองค์การสหการนั้น มีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานรัฐ หรือภาคเอกชน ที่ร่วมจัดตั้งองค์การสหการจะมอบให้จัดทำแทน จึงได้กำหนดภารกิจบริการสาธารณะขององค์การสหการ ให้สอดคล้องกับภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรับมอบบริการได้อย่างครอบคลุมทุกด้าน โดยการวิจัยได้กำหนดให้องค์การสหการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในด้าน การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข การจัดการขยะ และด้านอื่น ๆ ที่หน่วยงานจัดตั้งจะมอบให้ดำเนินการได้

### 3. การจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ

จากการเปรียบเทียบผลจากการทำ Co-design กับร่างที่ผู้วิจัยเสนอ แล้วได้ประเด็นอันจะนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายต่อไปนี้

#### 3.1 โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ

ประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ จากการทำ Co-design ซึ่งนำไปสู่การจัดทำประเด็น โครงสร้างของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ...) และกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายได้นำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) โดยกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างกฎหมายดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับบทนิยาม ซึ่งเป็นการให้คำนิยามศัพท์ ของเนื้อหาศัพท์เฉพาะที่ปรากฏในร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ... โดยนำทฤษฎีองค์การมาสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดชื่อองค์การสหการ

ส่วนที่ 2 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับสถานที่ตั้งสำนักงาน วิธีการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ขององค์การสหการ ซึ่งนำทฤษฎีองค์การมาสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การสหการ

ส่วนที่ 3 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงทุน รายได้ และทรัพย์สิน ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับที่มาแห่งทุน รายได้ และทรัพย์สินขององค์การสหการ ตลอดจนอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การกู้ยืมเงินและการถือหุ้น หรือร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่น การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ โดยนำทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีอำนาจรัฐ และหลักความคุ้มค่า สนับสนุนเหตุผลในการกำหนดอำนาจในการเก็บรายได้ในการบริการจากประชาชน

ส่วนที่ 4 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงองค์การกำกับดูแล คือ คณะกรรมการสภาองค์การสหการ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับ โครงสร้างของคณะกรรมการ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในการกำกับ แนะนำ ปรึกษา องค์การสหการ ซึ่งนำทฤษฎีองค์การและหลักการกำกับดูแล มาสนับสนุนเหตุผลในการให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การสหการ

ส่วนที่ 5 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงองค์กรควบคุม คือ คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง และโครงสร้างของ คณะกรรมการ คุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขอบเขต



อำนาจหน้าที่ในการควบคุม การบริหารองค์การสหการ ในการกำหนดนโยบายการจัดประเภท บริการสาธารณะ เห็นชอบแผนงาน แผนการลงทุน การออกระเบียบ ข้อบังคับ แต่งตั้ง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และ คัดเลือกผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการองค์การสหการ ตลอดจนพิจารณารายงานการดำเนินงานโครงการ บริการสาธารณะ และผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานประจำปีของ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ โดยนำทฤษฎีองค์การมาสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดคณะกรรมการ เพื่อควบคุมการบริหารจัดการองค์การสหการ

ส่วนที่ 6 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงองค์การปฏิบัติการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร องค์การ คือ ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการองค์การสหการ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งซึ่งนำทฤษฎีองค์การ และทฤษฎี บริการสาธารณะมาสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดให้มีผู้บริหารองค์การสหการ

ส่วนที่ 7 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับที่มา คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ การพ้นจากตำแหน่ง ของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างผู้ปฏิบัติงาน โดยนำทฤษฎีองค์การ และ หลักความรับผิดชอบเหตุผลในการกำหนดผู้ปฏิบัติงาน

ส่วนที่ 8 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงประเภทบริการสาธารณะ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการ กำหนดประเภทกิจการบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์การสหการ ที่จะได้รับมอบจาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ซึ่งนำทฤษฎีบริการสาธารณะมาสนับสนุนเหตุผลในการ กำหนดประเภทบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์การสหการ

ส่วนที่ 9 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงโครงสร้างองค์การสหการ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับ โครงสร้างฝ่ายงานภายในองค์การสหการ ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารงานการเงิน ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริการสาธารณะ ฝ่ายโยธาธิการ และฝ่ายประชาสัมพันธ์ โดยนำทฤษฎี องค์การสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดโครงสร้างองค์การสหการ

ส่วนที่ 10 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงการบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน ขององค์การ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับ หลักการจัดทำบัญชี การตรวจสอบภายใน การจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชี การรายงานประจำปี ซึ่งนำหลักความโปร่งใส มาสนับสนุน เหตุผลการกำหนดบัญชีและการตรวจสอบ

ส่วนที่ 11 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงบทเฉพาะกาล ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนด อำนาจหน้าที่ให้มีการดำเนินการบางประการเพื่อรองรับการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

องค์การสหการ... พ.ศ. .... โดยนำทฤษฎีอำนาจรัฐมาสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดกรอบระยะเวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

จากผลของการวิเคราะห์ จนกระทั่งได้ประเด็นดังกล่าว การวิจัยจึงนำเอาไปจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ ดังนี้

### 3.2 ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... พร้อมหลักการและเหตุผล

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
<b>หมวด 1</b> <b>บททั่วไป</b>		
1	พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	เพื่อให้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การสหการ ที่มีความชัดเจนและมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (ทฤษฎีองค์การสนับสนุนเหตุผล)
2	พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป	เพื่อให้มีการเปิดเผยให้ผู้เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วไป ก่อนกฎหมายมีผลบังคับใช้ (ทฤษฎีอำนาจรัฐสนับสนุนเหตุผล)
3	ในพระราชกฤษฎีกานี้ “องค์กร” หมายความว่า องค์กรที่ร่วมกันจัดตั้งองค์การสหการ “องค์การ” หมายความว่า องค์กรสหการ	เพื่อเป็นการให้คำนิยามความหมายเฉพาะสำหรับคำในกฎหมายฉบับนี้ เพื่ออธิบายหรือขยายความหมายขอบเขตของ

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>“สหการ” หมายความว่า ความร่วมมือขององค์กร เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ</p> <p>“สหการเฉพาะเทศบาล” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ</p> <p>“สหการผสม” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือภาคเอกชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ</p> <p>“คณะกรรมการกำกับดูแล” หมายความว่า คณะกรรมการสภาองค์การสหการ</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ</p> <p>“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการองค์การสหการ</p> <p>“รองผู้ว่าการ” หมายความว่า รองผู้ว่าการองค์การสหการ จัดการขยะ</p> <p>“บริการสาธารณะ” หมายความว่า กิจกรรมที่องค์การสหการ มีหน้าที่ดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน</p> <p>“กฎหมายต้นแบบ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกาต้นแบบที่ทำเป็นต้นแบบของร่างกฎหมาย โดยปรับปรุงแก้ไข ตามผลของการศึกษาและวิจัย เพื่อเป็นแบบอย่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ</p>	<p>กฎหมายให้มีความชัดเจน และสร้างความเข้าใจร่วมกันของผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ (ทฤษฎีองค์การสนับสนุนด้วยเหตุผลการกำหนดค่านิยม)</p>
4	<p>ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ และให้มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้ กฎ ระเบียบ หรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้</p>	<p>กฎหมายที่มีการตราขึ้นใหม่และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินงาน</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
		<p>เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายจึงกำหนดให้มีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา มีอำนาจดำเนินการหรือปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถออกกฎระเบียบ หรือประกาศได้ในส่วนที่เป็นอำนาจของตนเอง (ทฤษฎีอำนาจรัฐสนับสนุนการกำหนดผู้รักษาการ)</p>
<b>หมวด 2</b> <b>การจัดตั้ง วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่</b>		
5	ให้จัดตั้งองค์การขึ้น เรียกว่า “องค์การสหการ” เรียกโดยย่อว่า “อ.ส.ก.”	<p>เพื่อให้อำนาจจัดตั้งองค์การสหการและอักษรย่อขององค์การสหการ (ทฤษฎีองค์การสนับสนุนเหตุผลการกำหนดองค์การ)</p>
6	ให้องค์การมีสำนักงานตั้งอยู่ที่....ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้	<p>เพื่อกำหนดที่ตั้งสำนักงานองค์การสหการ เป็นศูนย์กลางการติดต่อประสานงานขององค์การสหการ (ทฤษฎีองค์การสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดให้มีที่ตั้งองค์การสหการ)</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
7	<p>องค์การมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เพื่อเป็นองค์การร่วมระหว่างองค์กร ในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ</p> <p>(2) เพื่อจัดทำและแก้ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะ</p>	<p>เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การในการจัดตั้งองค์การสหการ</p> <p>(ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีบริการสาธารณะสนับสนุนการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การสหการ)</p>
8	<p>เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ให้องค์การมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย</p> <p>(1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ</p> <p>(2) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน</p> <p>(3) ให้กู้ยืมเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ</p> <p>(4) เข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในกิจการเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ</p> <p>(5) เป็นตัวแทน มอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นประกอบกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ขององค์การ</p> <p>(6) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ</p> <p>(7) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ</p>	<p>เพื่อกำหนดอำนาจในการทำกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7</p> <p>(ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีบริการสาธารณะสนับสนุนเหตุผลการกำหนดอำนาจในการจัดการองค์การสหการ)</p>
9	<p>นอกจากมาตรา 8 องค์การสหการ มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การคมนาคม</p> <p>(2) การศึกษา</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การสหการในการจัดทำบริการสาธารณะ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	(3) การสาธารณสุข (4) การจัดการขยะ (5) ด้านอื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการกำหนดด้วยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการ ให้องค์การจัดทำเฉพาะกิจการบริการสาธารณสุขอย่าง หนึ่งอย่างใด ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วม จัดตั้งมอบให้ดำเนินการ	(ทฤษฎีบริการสาธารณะ และหลักความรับผิดชอบ สนับสนุนเหตุผลการ กำหนดประเภทบริการ สาธารณะขององค์การ สหการ)
<b>หมวด 3</b> <b>ทุน รายได้ และทรัพย์สิน</b>		
10	ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การ ประกอบด้วย (1) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม (2) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความ เหมาะสมเป็นรายปี (3) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ อุทิศให้ (4) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ ขององค์การ (5) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การ	เพื่อกำหนดที่มาแห่งทุน หรือรายได้ เพื่อให้องค์การ ใช้บริหารจัดการบริการ สาธารณะในอำนาจหน้าที่ พร้อมด้วยอำนาจการมีหรือ จัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน ขององค์การ (ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎี อำนาจรัฐ สนับสนุนเหตุผล การกำหนดอำนาจในการ บริหารจัดการรายได้ของ องค์การสหการ)
11	ในกรณีที่องค์การจัดให้มีบริการใดอันอยู่ในวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ขององค์การ ให้องค์การมีอำนาจเรียก เก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการ จากกิจการนั้นได้ตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด	เพื่อกำหนดให้องค์การมี อำนาจในการจัดเก็บรายได้ จากบริการที่ดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
		(ทฤษฎีอำนาจรัฐ สนับสนุนเหตุผลการจัดเก็บรายได้ขององค์การสหการ)
12	บรรดารายได้ขององค์การไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ	<p>เพื่อเป็นการกำหนดให้รายได้ขององค์การนั้นสามารถนำมาใช้ในกิจการขององค์การได้โดยไม่ต้องนำส่งส่วนกลางเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในหน้าที่</p> <p>โดยนำทฤษฎี หลักการประกอบ ดังนี้</p> <p>(หลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนเหตุผลการจัดการรายได้)</p>
13	ให้อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งองค์การได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์การเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การ ให้องค์การมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การ	<p>เพื่อให้อำนาจองค์การ ในการดูแลรักษา รวมทั้งการใช้ การจำหน่ายและจัดหาประโยชน์ ในทรัพย์สินขององค์การ โดยนำทฤษฎี หลักการประกอบ ดังนี้</p> <p>(ทฤษฎีอำนาจรัฐ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนเหตุผลในการกำหนดอำนาจ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
		การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ขององค์การสหการ)
14	การใช้จ่ายเงินขององค์การ ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของ องค์การ โดยเฉพาะ การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์การ ให้เป็นไป ตามข้อบังคับที่ผู้ว่าราชการกำหนด	เพื่อกำหนดขอบเขตในการ ใช้จ่ายเงินขององค์การ ตาม ภารกิจ เพื่อประโยชน์ของ องค์การสหการ (หลักความคุ้มค่าสนับสนุน เหตุผลการกำหนดอำนาจ ในการใช้จ่ายเงิน)
<b>หมวด 4</b> <b>คณะกรรมการ</b> <b>ส่วนที่ 1 คณะกรรมการสภาองค์การสหการ</b>		
15	ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสภา องค์การสหการ” เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.ส.ก.” ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน (กรณีความ ร่วมมือขององค์กรภายในจังหวัด) (2) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็น ประธาน (กรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างจังหวัด) (3) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ (4) นายกเทศมนตรีเทศบาลที่ร่วมจัดตั้ง เป็น กรรมการ (5) นายกองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ร่วม จัดตั้ง กรรมการ (6) ประธานสภาอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ (7) ประธานสภาหอการค้าในจังหวัด เป็นกรรมการ (8) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ จำนวน 3 คน	เพื่อกำหนดให้มีองค์กร กำกับดูแล เรียกว่า คณะกรรมการ สภาองค์การ สหการ ทำหน้าที่ในการ กำกับดูแล ให้คำปรึกษา แนะนำ การบริหารงาน องค์การสหการ โดยกำหนด โครงสร้าง และที่มาของ คณะกรรมการ โดยนำทฤษฎี หลักการ ประกอบ คือ (หลักการกระจายอำนาจ หลักการทำกับดูแล



มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	(9) ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหาร องค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ (10)ผู้ว่าการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ	สนับสนุน เหตุผลการ กำหนดให้มีคณะกรรมการ กำกับดูแลองค์การสหการ
16	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ สี่ปี เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการ แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ใน ตำแหน่งเพื่อทำงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจ ได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสอง วาระไม่ได้	เพื่อกำหนดวาระการดำรง ตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ (ทฤษฎีองค์การสนับสนุน เหตุผลในการกำหนดวาระ ของผู้ทรงคุณวุฒิ)
17	นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) คณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ (4) มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 20	เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การ พ้นจากตำแหน่งกรณีอื่น ของผู้ทรงคุณวุฒิ (หลักความรับผิดชอบ สนับสนุนเหตุผลการกำหนด วาระของผู้ทรงคุณวุฒิ)
18	ในกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการสภาองค์การสหการแต่งตั้งผู้อื่นแทน เว้นแต่ วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น อยู่ใน ตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ ของประธานกรรมการและ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งตนแทน	เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติ กรณีผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจาก ตำแหน่งก่อนครบวาระ (หลักความรับผิดชอบ สนับสนุนการกำหนด อำนาจแต่งตั้งผู้ปฏิบัติ)

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคหนึ่ง	หน้าที่ระหว่างไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิ)
19	<p>การประชุมคณะกรรมการกำกับดูแล ต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม</p> <p>ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม</p> <p>ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อม ในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ประชุมพิจารณาว่าประธานหรือกรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุม หรือมีมติในการประชุมเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด</p>	<p>เพื่อกำหนดองค์ประชุม คณะกรรมการ และการพิจารณา มติ</p> <p>(หลักการมีส่วนร่วม สนับสนุนเหตุผล การกำหนดองค์ประชุม หลัก ความโปร่งใสสนับสนุน ผลการกำหนดผู้มี อำนาจออกเสียงวินิจฉัย ชี้ขาดในที่ประชุม)</p>
20	<p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) มีสัญชาติไทย</p> <p>(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปี</p>	<p>เพื่อกำหนดคุณสมบัติของ ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เหมาะสมที่ จะปฏิบัติหน้าที่ และลักษณะ ต้องห้ามของผู้ทรงคุณวุฒิ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ</p> <p>(4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ</p> <p>(5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารราชการเมือง ที่ปรึกษาพรรค และเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง</p> <p>(6) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างขององค์การ ที่ปรึกษา อนุกรรมการ หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับองค์การ</p>	<p>(หลักความเหมาะสม สันนิษฐาน เหตุผลการ กำหนดคุณสมบัติ หลักความโปร่งใส สันนิษฐาน เหตุผลการ กำหนดข้อยกเว้นของผู้ทรงคุณวุฒิ)</p>
21	<p>ให้คณะกรรมการสภาองค์การสหการ มีหน้าที่ต่อไปนี้</p> <p>(1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ</p> <p>(2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ</p> <p>(3) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ</p> <p>(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบประเภทโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ</p> <p>(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการองค์การ ตามที่ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการเสนอ</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจ ให้คณะกรรมการสภาองค์การสหการมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การสหการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(หลักการกำกับดูแลสนับสนุน เหตุผลการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการสภาองค์การสหการ)</p>
<p>ส่วนที่ 2</p> <p>คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ</p>		

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
22	<p>ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ส.ก.” ประกอบด้วย</p> <p>(1) ประธานกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในกิจการขององค์การ</p> <p>(2) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ โดยการคัดเลือกกันเอง องค์การละ 1 คน</p> <p>(3) คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับประเภทบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัดที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดตั้งสหการ</p> <p>(4) ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง</p> <p>(5) ผู้ว่าการองค์การ เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง</p> <p>(6) รองผู้ว่าการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการโดยตำแหน่ง</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีองค์กรควบคุม การบริหารงานขององค์การสหการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาการบริหารงานขององค์การสหการ</p> <p>(หลักการกระจายอำนาจ หลักการตรวจสอบ สันับสนุน เหตุ ผล การ ก า ห น ด คณะกรรมการควบคุมการบริหาร)</p>
23	<p>ประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 20</p>	<p>เพื่อกำหนดคุณสมบัติของประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดลักษณะต้องห้ามที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การ</p> <p>(หลักความเหมาะสมสนับสนุน เหตุผลการกำหนดคุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิ)</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
24	ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่ทำกับองค์การ หรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่ เป็นกิจการสาธารณประโยชน์และมีได้แสวงหากำไร	เพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในองค์การสหการ (หลักความโปร่งใสสนับสนุนเหตุการณ์กำหนดลักษณะต้องห้าม)
25	ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 16	เพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ (หลักความรับผิดชอบสนับสนุนเหตุการณ์กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง)
26	นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 17	เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในกรณีอื่น นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ (หลักความรับผิดชอบสนับสนุนเหตุการณ์กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง)
27	ในกรณีประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ปฏิบัติตามมาตรา 18	เพื่อกำหนดให้มีผู้ปฏิบัติงานในระหว่างไม่มีคณะกรรมการ

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
		หรือคณะกรรมการที่เหลืออยู่ ไม่ครบองค์ประชุม (หลักความรับผิดชอบ สนับสนุนเหตุผลการ กำหนดเหตุในการพ้นจาก วาระการดำรงตำแหน่ง)
28	<p>คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ มี หน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) กำหนดนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ</li> <li>(2) เสนอนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ แก่คณะกรรมการสภาองค์การ</li> <li>(3) ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานบริการ สาธารณะ</li> <li>(4) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน</li> <li>(5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อบริหารองค์การ</li> <li>(6) ควบคุมดูแลการบริหารองค์การ</li> <li>(7) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก ในการ บริหารจัดการองค์การ</li> <li>(8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน</li> <li>(9) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และการคัดเลือกผู้ว่าการ และรอง ผู้ว่าการ เสนอคณะกรรมการสภาองค์การสหการเห็นชอบ</li> <li>(10) พิจารณารายงานการดำเนิน โครงการบริการ สาธารณะ เพื่อเสนอคณะกรรมการสภาองค์การเพื่อทราบ</li> </ol>	เพื่อกำหนดหน้าที่ของ คณะกรรมการควบคุมการ บริหารงานองค์การสหการ (หลักการตรวจสอบสนับสนุน เหตุการณ์กำหนดหน้าที่)

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	(11) พิจารณาผลการประเมินประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ เพื่อพิจารณาต่อสัญญา (12) แต่งตั้งผู้ว่าการองค์การ เพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการสภาองค์การสหการให้ความเห็นชอบ	
29	การประชุมคณะกรรมการควบคุมการบริหาร ให้ปฏิบัติ ตาม มาตรา 19	เพื่อกำหนดองค์ประชุม คณะกรรมการ การบริหาร การประชุมคณะกรรมการ และมติคณะกรรมการใน การพิจารณาชี้ขาด ( หลักการ ตรวจสอบ สนับสนุน เหตุผลการ กำหนดแนวทางปฏิบัติ)
<b>หมวด 5</b> <b>การบริหารและการดำเนินงาน</b>		
30	ให้องค์การมีผู้ว่าการคนหนึ่ง โดยคณะกรรมการควบคุม การบริหารเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอน ผู้ว่าการ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการ ให้เป็นไปตาม ประกาศของคณะกรรมการ	เพื่อกำหนดให้มีผู้บริหาร องค์การ เรียกว่า ผู้ว่าการ องค์การสหการ และกำหนด หลักเกณฑ์ในการสรรหา แต่งตั้งและการถอดถอน ( ทฤษฎีองค์การ หลักการ บริหารสนับสนุนเหตุผล การกำหนดผู้ว่าการ)
31	ผู้ว่าการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่องค์การได้เต็ม เวลา และต้องเป็นผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย	เพื่อกำหนดคุณสมบัติให้ เหมาะสมต่อการปฏิบัติ หน้าที่ ในการบริหารงาน องค์การ (ทฤษฎีองค์การ

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(2) มีอายุตั้งแต่สี่สิบปีขึ้นไป แต่ไม่เกินหกสิบห้าปี</p> <p>(3) จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโทหรือเทียบเท่าขึ้นไป</p> <p>(4) มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะประเภทที่ดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี</p> <p>(5) มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ</p> <p>(6) กรณีเป็นเจ้าของที่รัฐ ต้องเคยดำรงตำแหน่งบริหารไม่ต่ำกว่าระดับ 8</p> <p>(7) กรณีเป็นเอกชนต้องเป็นผู้บริหารองค์กรนิติบุคคล จดทะเบียนทุนทรัพย์ไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาท</p>	และหลักความเหมาะสม สันนิษฐาน เหตุผลการกำหนดคุณสมบัติผู้ว่าการ)
32	ผู้ว่าการต้อง ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 24	เพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตในองค์การ (หลักความโปร่งใส สันนิษฐาน เหตุผลการกำหนดลักษณะต้องห้าม)
33	ผู้ว่าการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน โดยให้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานรายปี	เพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการ องค์การสหการ รวมถึงการประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานประจำปีของผู้ว่าการ (หลักความรับผิดชอบ หลักการตรวจสอบ สันนิษฐาน เหตุผลการกำหนดวาระ)
34	นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ	เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการ



มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(1) ตาย</p> <p>(2) ลาออก</p> <p>(3) ไม่ผ่านการประเมิน</p> <p>(4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ</p> <p>(5) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 31 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 32</p> <p>มติของคณะกรรมการให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งนั้น ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมผู้ว่าการ</p>	<p>องค์การสหการในกรณีอื่นนอกจากการพ้นจากวาระ (หลักความโปร่งใส สนับสนุนเหตุผลการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง)</p>
35	<p>ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์</li> <li>2. เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีถัดไปต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา</li> <li>3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ รวมทั้งมีอำนาจต่อไปนี้</li> </ol>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าการองค์การสหการ (ทฤษฎีองค์การ หลักการบริหาร สนับสนุนผลการกำหนดหน้าที่ของผู้ว่าการ)</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้างตลอดจนให้ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับที่ คณะกรรมการกำหนด</p> <p>2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย หรือมติที่กรรมการกำหนด</p>	
36	<p>ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้แทน ขององค์การ เพื่อการนี้ ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้บุคคล ใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตาม ข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีผู้แทนใน การจัดการแทนองค์การใน กรณีที่ต้องทำนิติกรรมหรือ มีนิติสัมพันธ์กับ บุคคลภายนอก (หลักการ มอบอำนาจ สนับสนุนเหตุการณ์ให้ อำนาจผู้ว่าการ)</p>
37	<p>ให้คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ เป็น ผู้กำหนดอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นของ ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ กำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดมาตรฐานอัตรา เงินเดือนและค่าตอบแทน ของผู้ว่าการโดยคณะกรรมการ ควบคุมการบริหารองค์การ สหการ โดย(ความคุ้มค่า สนับสนุนเหตุการณ์กำหนด ค่าตอบแทน)</p>
38	<p>คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ อาจ แต่งตั้งรองผู้ว่าการได้ไม่เกินสองคน โดยได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการสภาองค์การสหการ โดยให้มี หน้าที่ตามที่ผู้ว่าการมอบหมาย</p>	<p>เพื่อให้มีผู้ช่วยเหลืองาน ของผู้ว่าการองค์การสหการ ในกรณีผู้ว่าการไม่อยู่ หรือ ไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้ โดยกำหนด</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>รองผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 31 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 32</p> <p>ให้รองผู้ว่าการมีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของ ผู้ว่าการองค์การสหการ</p>	<p>คุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามหรือวาระการ ดำรงตำแหน่ง เพื่อ ประโยชน์ในการบริหาร องค์การ</p> <p>(ทฤษฎีองค์การ หลักการ กระจายอำนาจ หลักความ รับผิดชอบ สนับสนุน เหตุการณ์แต่งตั้ง)</p>
<b>หมวด 6</b> <b>ผู้ปฏิบัติงานขององค์การ</b>		
39	<p>ผู้ปฏิบัติงานขององค์การมีสามประเภท คือ</p> <p>(1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง</p> <p>(2) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่องค์การจ้างให้ ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง</p> <p>(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งมาปฏิบัติงานในองค์การเป็นการชั่วคราวตาม มาตรา 49</p>	<p>เพื่อให้มีผู้ปฏิบัติงานใน องค์การแต่ละด้านเพื่อให้ องค์การสามารถบริหาร จัดการได้อย่างยั่งยืน</p> <p>(ทฤษฎีองค์การ หลักความ รับผิดชอบต่อสนับสนุนเหตุผล การกำหนดผู้ปฏิบัติงาน)</p>
40	<p>เจ้าหน้าที่ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) มีสัญชาติไทย</p> <p>(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหก ปีบริบูรณ์</p> <p>(3) สามารถทำงานในองค์การได้เต็มเวลา</p> <p>(4) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับ วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การ</p>	<p>เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ ที่จะมาปฏิบัติงานที่องค์การ เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้อง และไม่เป็นอุปสรรคกับงาน ที่รับผิดชอบ</p> <p>(ทฤษฎีองค์การ หลักความ โปร่งใส หลักความคุ้มค่า สนับสนุน เหตุผลการ กำหนดคุณสมบัติ)</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	(5) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
41	เจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 24	เพื่อเป็นการป้องกันปัญหา ด้าน การ ทูจริต หรือ มี ผล ประ โยชน์ ทั้บ ซ้อน ใน องค์การ (หลักความโปร่งใสสนับสนุน เหตุผลการกำหนดลักษณะ ต้องห้าม)
42	เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่ง อย่างไม่ตาม มาตรา 40 หรือกระทำการอันเป็นการ ต้องห้ามตาม มาตรา 24 (4) ให้ออกหรือปลดออก เพราะไม่ผ่านการ ประเมินผลงานหรือผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ	เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การ พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ของ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (หลักความเหมาะสม สนับสนุน เหตุผลการ กำหนดเหตุแห่งการพ้นจาก ตำแหน่ง)
<b>หมวด 7</b> <b>โครงสร้างองค์การสหการ</b>		
43	ให้องค์การมีโครงสร้างองค์การประกอบด้วยฝ่ายงาน ดังต่อไปนี้	เพื่อกำหนดโครงสร้างการ บริหารงานองค์การ ในการ แบ่งหน้าที่กันปฏิบัติ

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
	<p>(1) ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ดูแลบำรุงอาคารสถานที่ ยานพาหนะและงานอื่นที่ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายต่างๆ</p> <p>(2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีการเบิกจ่ายเงินและพัสดุ ทุกประเภท</p> <p>(3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง สวัสดิการ การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนระดับ การย้ายโอน การพิจารณาเกี่ยวกับวินัยราชการ การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ให้ออกจากราชการ</p> <p>(4) ฝ่ายโยธาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการ ออกแบบก่อสร้าง ควบคุมงาน กำหนดราคากลาง</p> <p>(5) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงาน ติดต่อสอบถาม และด้านสื่อสารสนเทศ</p> <p>ให้แต่ละฝ่ายงานมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามมาตรฐานกรอบงานที่ทางราชการกำหนด และตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>(ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีบริการสาธารณะ หลักความรับผิดชอบสนับสนุน เหตุผล การกำหนดโครงสร้างฝ่ายงาน)</p>
<b>หมวด 8</b> <b>บัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน</b>		
44	<p>การบัญชีขององค์การ ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง</p> <p>ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานองค์การทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำบัญชีขององค์การ เกี่ยวกับการเงิน การพัสดุ เพื่อให้เป็นระบบที่มีมาตรฐานตรวจสอบได้ โดยมีลำดับในจัดทำบัญชี การรายงาน รวมทั้งกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบภายใน</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
		(หลักการตรวจสอบ หลัก ความคุ้มค่าสนับสนุนเหตุผล การตรวจสอบบัญชีองค์การ สหการ)
45	<p>ให้องค์การจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการ ส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี ในทุกกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือ บุคคลภายนอก ตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความ เห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบ บัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของ องค์การ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผล การสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ</p> <p>เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพ สมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ขององค์การ สอบถามผู้ว่าการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และ ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชี และเอกสารต่าง ๆ ขององค์การเป็นการเพิ่มเติมได้ตาม ความจำเป็น</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำ ระบบบัญชีเกี่ยวกับงบดุล งบการเงิน และสรรพบัญชี เพื่อส่งให้ผู้ตรวจสอบ และ ให้มีผู้ตรวจสอบบัญชี เพื่อ ประเมินผลการปฏิบัติงาน ในการใช้ทรัพยากรเป็นไป อย่างคุ้มค่าและประหยัด และเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ขององค์การ (หลักความโปร่งใส สนับสนุนเหตุการณ์ กำหนดหน้าที่ในการ รายงานทางบัญชี)</p>
46	<p>ให้องค์การทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การในปีที่ล่วง มาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของผู้ว่าการ และแผนที่จะ จัดทำในภายหน้า</p>	<p>เพื่อรายงานสรุปผลการ ปฏิบัติงานประจำปี และ วางแผนการปฏิบัติในปี ถัดไปเพื่อให้สอดคล้องกับ งบประมาณที่มี (หลักความโปร่งใส หลัก ความรับผิดชอบสนับสนุน</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
		เหตุผลกำหนดหน้าที่ในการรายงานทางบัญชี)
47	<p>เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการและแผนงานที่ได้จัดทำไว้ให้ องค์การจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของ องค์การตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามปี</p> <p>การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ จะต้อง แสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏ ทั้งในด้านประสิทธิผล ใน ด้านประสิทธิภาพ และในด้านการพัฒนาองค์การ และใน รายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม</p>	<p>เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ด้วยการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามระยะเวลาที่ คณะกรรมการกำหนด (หลักความโปร่งใส หลัก ความรับผิดชอบสนับสนุน เหตุผลในการกำหนดให้มีการ ประเมิน ผล การ ดำเนินงาน)</p>
<b>บทเฉพาะกาล</b>		
48	<p>ในวาระเริ่มแรก แต่ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการสภาองค์การสหการ แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ เพื่อควบคุมการบริหารจัดการองค์การของผู้ว่าการองค์การสหการ</p>	<p>เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการให้มีคณะกรรมการ ควบคุม การ บริหาร งาน องค์การ (หลักการมอบอำนาจหลัก ความเหมาะสมสนับสนุน เหตุผลการกำหนดระยะเวลา การแต่งตั้งคณะกรรมการ)</p>
49	<p>ข้าราชการ พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การสหการ สามารถขอโอนเปลี่ยนเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างองค์การสหการได้ หรือจะขอมาช่วยราชการเป็นการชั่วคราว ใน องค์การก็ได้</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีการช่วยเหลือกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ใน ด้าน บุ ค ล า ก ร เพื่อ ประ โย ช น์ ในการ จัด ทำ บริการสาธารณะขององค์การ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	หลักการและเหตุผล
		(หลักการมีส่วนร่วมสนับสนุนเหตุการณ์กำหนดให้สามารถแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างหน่วยงานได้)

คำตอบที่ได้มานี้การวิจัยได้นำไปสู่การรับฟังความคิดเห็นต่อไป

#### 4. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อการวิจัยได้คำตอบจากผลของการวิเคราะห์ และนำคำตอบที่ได้มาจัดทำเป็นร่างกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการแล้ว ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้กฎหมายที่ยกร่างมานั้นมีความสมบูรณ์สามารถนำไปใช้ได้จริง การวิจัยจึงได้จัดทำสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) ในวันที่ 8 ธันวาคม 2564 ณ ห้อง ลาวเอนเดอร์ 2 อาคาร 3 ชั้น 3 โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ประชากรที่เกี่ยวข้อง คือ เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ นักกฎหมาย และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 30 คน (รายละเอียดตามภาคผนวกรายชื่อผู้เข้าร่วม Hearing) เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 โดยให้ผู้เข้าร่วมทำ Hearing ได้วิพากษ์ (Comment) และให้ข้อเสนอแนะเพื่อผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ได้คำตอบที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อเสนอเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... (ดูภาพประกอบที่ 5.6)





ภาพประกอบที่ 5.6 ภาพผู้วิจัยนำเสนอร่างกฎหมายก่อนการแสดงความคิดเห็น (Hearing)

กระบวนการจัดทำ Hearing คือ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยตาม Power Point โดยมีสาระสำคัญคือ ความเป็นมาของปัญหาที่นำไปสู่การทำวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย วัตถุประสงค์การทำ Hearing วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ในการเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล เนื้อหาที่วิจัยประกอบด้วยกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับความร่วมมือของท้องถิ่น ในรูปแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคล Code general des collectivites Territoriale of 1996 (พ.ศ. 2539) (E'tablissements de Cooperation Intercommunale) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส Special District : Solid Waste Disposal District Act of 1965 (พ.ศ. 2508) ของสหรัฐอเมริกา Local Autonomous Law 1947 (พ.ศ. 2490) Municipal Cooperative: Partial Cooperative ของประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



ภาพประกอบ 5.7 ภาพการแสดงความคิดเห็น (Hearing)

จากการรับฟังความคิดเห็น Hearing ผู้เข้าร่วมได้แสดงความคิดเห็น ดังนี้

1) ผู้เข้าร่วม Hearing เห็นว่าปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดขึ้นจริง ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับ ที่มีบทบัญญัติสนับสนุนให้มีความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพราะยังไม่มี การส่งเสริมอย่างจริงจัง และในด้านกฎหมายก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ ที่เป็นอุปสรรคในการร่วมกัน คือ องค์กรที่มีศักยภาพในการจัดทำบริการมาก ไม่จำเป็นต้องฟังผู้อื่น กฎหมายให้ร่วมดำเนินการได้ แต่องค์กรที่มีศักยภาพน้อยกฎหมายกลับไม่อนุญาตให้ร่วมได้ และที่สำคัญยังไม่มีรูปแบบกฎหมายที่จะจัดตั้งได้ จึงทำให้ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการแก้ไข แต่บริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความสำคัญและจำเป็นต้องให้บริการเพื่อส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน จึงสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการเฉพาะเพื่อนำมาบังคับใช้

2) เห็นด้วยกับการนำเสนอกฎหมายเพื่อจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... โดยมีข้อสังเกตในมาตรา 3 ส่วนที่เป็นคำนิยามคำว่า “สหการผสม” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะนั้น เห็นว่า จะเป็นการกำหนดให้เทศบาลต้องร่วมด้วยทุกกรณี หากไม่มีเทศบาลร่วมด้วยก็จะไม่เกิดความร่วมมือรูปแบบนี้ได้ จึงให้ผู้วิจัยได้ทบทวนหรือตรวจเช็คให้ละเอียดด้วย และในหมวด 4 คณะกรรมการสภาองค์การสหการนั้น กรณีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเลขานุการอีกตำแหน่ง ซึ่งเห็นว่าบุคคลเดียวกันทำหน้าที่ซ้ำซ้อนหลายตำแหน่งในคณะกรรมการชุดเดียวกัน ให้ผู้วิจัย

ตรวจเช็คให้ละเอียดอีกครั้ง ในส่วนอื่นนั้นคำตอบจากการแสดงความคิดเห็น (Hearing) เห็นว่าร่างกฎหมายนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ เหมาะสมที่จะเป็นต้นแบบกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์แล้ว

#### ตารางที่ 5.4 ผลจากการรับฟังความเห็นร่างกฎหมายที่นำไปปรับปรุงแก้ไข

ข้อวิพากษ์	การแก้ไข	เหตุผลที่แก้ไข
“สหกรณ์ผสม” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ	“สหกรณ์ผสม” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ	เพราะจะเป็นการกำหนดให้เทศบาลจะต้องร่วมกับหน่วยงานอื่นในทุกสหกรณ์ หากไม่มีเทศบาลร่วมด้วย จะจัดตั้งขึ้นไม่ได้

สรุปข้อวิพากษ์ การรับฟังความคิดเห็นที่ผู้วิจัยนำมาปรับปรุงแก้ไข ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ ดังนี้

1) นิยามความหมายของคำว่า สหกรณ์ผสม หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ แก้ไขเป็น “สหกรณ์ผสม หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ”

ส่วนประเด็นอื่นไม่มีการแก้ไข

### 5. ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์... พ.ศ. ....

เมื่อได้ข้อวิพากษ์และข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นดังที่ได้สรุปประเด็นไว้แล้ว การวิจัยจึงได้นำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์... พ.ศ. .... และเมื่อจะจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบที่จะใช้เป็นแบบของกฎหมายหากจะมีการนำไปตราเป็นกฎหมายใช้บังคับได้จริงนั้น การวิจัยได้ตรวจสอบหลักการจัดทำกฎหมาย ใน 3 ด้าน ดังนี้

#### 5.1 หลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมาย

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์นั้น ได้ดำเนินการตรวจสอบ ดังนี้

### 1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ มีเนื้อหาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ เป็นกฎหมายต้นแบบที่เป็นการจัดตั้งองค์การ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กร แนวทางในการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรม จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 ว่าด้วยเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปวงชนชาวไทย มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การสหการ เป็นกฎหมายต้นแบบในการให้บริการสาธารณะ เพื่อความเสมอภาคของบุคคล เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ เป็นกฎหมายต้นแบบในการจัดตั้งองค์การ เป็นกฎหมายที่มีได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ข้อนี้ และการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการอย่างทั่วถึง จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 บัญญัติไว้ว่า วรรคหนึ่ง “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้

ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” วรรคสอง “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับ ฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนา กฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” และวรรคสาม “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนด พึงกำหนด หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ เป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อความร่วมมือขององค์กร และมีได้นำระบบอนุญาตมาใช้เพิ่มเติม อีกทั้งเป็นการวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการองค์การสหกรณ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน แต่เป็นการจัดทำกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ เพื่อให้เป็นกฎหมายที่จะบังคับใช้ไม่ก่อให้เกิดภาระกับประชาชน”

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศระยะยาว สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ ต้องดำเนินการเพื่อความสงบสุข เป็นธรรม และในโอกาสที่ทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 257 บัญญัติว่า “การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ” และต้องดำเนินการปฏิรูปในด้านกฎหมายให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูป ด้านกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 258 บัญญัติว่า “ให้การดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ ก. ด้านกฎหมาย (1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ”

(6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคแรก บัญญัติว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ” ซึ่งการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการนี้ เป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานรัฐ จึงสอดคล้องกับมาตรา 76 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การจัดทำกฎหมายต้นแบบด้วยความร่วมมือขององค์การสหการ เมื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วพบว่าไม่มีความขัดแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## 2) การตรวจสอบตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกฎหมายต้นแบบ ที่มีความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มาตรา 7 กำหนดให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ ให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 กำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มาตรา 6 กำหนดให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไก วิธีการและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ มาตรา 7 กำหนดให้แผนการปฏิรูปประเทศต้องประกอบด้วย แผน ขั้นตอน กำหนดระยะเวลา การกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่รับผิดชอบ ผลสัมฤทธิ์ การเสนอให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย มาตรา 8 กำหนดให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศในด้าน (3) ด้านกฎหมาย มาตรา 11 กำหนดให้การจัดทำร่างแผนปฏิรูปประเทศให้ดำเนินการตามขั้นตอน และแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ฉบับวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ผลการวิจัยได้คำตอบว่า ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากข้อจำกัดทางงบประมาณและเทคโนโลยี หากจะให้มีการร่วมมือกันจัดทำกฎหมายให้อำนาจจัดทำได้ แต่ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่อาจรวมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม การมีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและชัดเจนในด้านต่าง ๆ ดังนั้น การวิจัยจึงได้คำตอบซึ่งเป็นการยืนยันถึงสภาพปัญหา และแนวทางการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ โดยที่การจัดทำกฎหมายนี้ จะต้องตรวจสอบกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ตามมาตรา 77 ประกอบ มาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1) และ (2) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายนี้

### 3) การตรวจสอบความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งต่อหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย

การจัดทำกฎหมายนี้ มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ข้อ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตามหมวด 3 การตรวจสอบ ซึ่งจากหลักการข้างต้น จะใช้เป็นกรอบแนวทาง เพื่อนำมาสู่การยกร่างพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งเนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่า ให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน คือ

(1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่ได้กล่าวแล้วตามข้อ (1)

(2) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ  
ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ตามข้อ 2)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องเพื่อบูรณาการให้เกิดเป็นพลังผลักดันไปสู่เป้าหมาย ซึ่งงานวิจัยนี้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมในประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษา การสาธารณสุข เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่น ในการพัฒนา พึ่งตนเองจัดการตนเอง เสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการพึ่งตนเอง พึ่งพากันเอง สร้างการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ

ประเด็นด้านการสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การส่งเสริมการมีบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวยุคใหม่และชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างที่อยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย พัฒนาระบบการบริการสุขภาพ สนับสนุนการสร้างสุขภาวะที่ดี พัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท

ประเด็นด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเนื้อหาว่ากฎหมายต้องมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงเท่าที่จำเป็น และใช้บังคับให้มีประสิทธิภาพ ในการเชื่อมโยงการให้บริการสาธารณะ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยสมรรถนะสูง โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการบริการต้องสะดวก รวดเร็วและโปร่งใส บริหารแบบบูรณาการ เชื่อมโยงการพัฒนาทุกระดับ ทุกประเด็นภารกิจพื้นที่

(3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องจากได้กำหนดหลักเกณฑ์โครงสร้างกฎหมาย และวิธีปฏิบัติ



ที่ชัดเจนในความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติธรรม รวมทั้งหลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

(4) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ นี้ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อใช้เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้เหมาะสมต่อความร่วมมือ โดยมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และกฎหมายไม่มีลักษณะที่จะเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือหรือส่งผลกระทบ เป็นการสร้างการแก่ประชาชน

(5) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็น ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลา หรือขั้นตอนในการพิจารณาขึ้นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ นี้ เป็นกฎหมายที่กำหนด หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในความร่วมมือขององค์กร และมีระบบการควบคุม กำกับดูแลที่เหมาะสมในการบริหารจัดการ โดยปรากฏอยู่ในร่างกฎหมาย หมวด 5 การบริหารและการดำเนินกิจการ

(6) ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่ เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่า มติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย

การไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่ เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ซึ่งกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ นี้ มีการนำระบบคณะกรรมการเชิงบูรณาการองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือการกำกับติดตาม และมีการระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจน โดยร่างกฎหมายมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็น คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร และคณะบริหารจัดการองค์กรหรือคณะทำงาน ซึ่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่และขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ ไว้อย่างชัดเจน

เพื่อให้การบริหารจัดการองค์การสหการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการร่วมมือของ  
องค์กร ตามร่างกฎหมายหมวด 4 คณะกรรมการ

(7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง  
หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
มีดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ  
ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการนี้ ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่  
ของรัฐใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง แต่ในกรณีที่  
กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ใช้หลักการตรวจสอบ หรือการอนุญาตโดยศาล เว้นแต่  
กรณีจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจขออนุญาตจากศาลได้ทันกับเหตุการณ์ในขณะนั้น

(8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์  
ดังต่อไปนี้

(8.1) การกระทำนั้น ต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ  
ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(8.2) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล  
และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย

(8.3) หลักเกณฑ์อื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการนี้ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการ หรือภาคเอกชน มาตรการที่ใช้บังคับ  
จึงมีลักษณะเป็นการควบคุม คุ้มครองดูแล ด้วยการกำหนดกติกาในการร่วมมือและการบริหาร  
จัดการองค์การเป็นสำคัญ ซึ่งไม่เป็นโทษที่ขัดกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของ  
ประชาชนอย่างร้ายแรง

(9) หลักเกณฑ์อื่น

ส่วนหลักเกณฑ์อื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้น ยังไม่ปรากฏถึงหลักเกณฑ์  
ตามกฎหมายอื่น

ผลการตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายต้นแบบนั้น พบว่าไม่มีความขัดแย้ง  
กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การ  
จัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้ง 9 ข้อ

การจัดทำกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นคำตอบที่ได้จากกระบวนการกำหนดไว้ 2 ส่วน คือ การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ ที่จะนำไปสู่โครงสร้างของกฎหมาย ที่เกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบองค์การสหการ กระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมาย และนำไปสู่คำตอบของการวิจัยคือ การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อจัดทำหลักเกณฑ์ในการร่วมมือ การบริหารจัดการและการปฏิบัติงานองค์การสหการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยนำเอาข้อค้นพบของงานวิจัยตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ มาวิเคราะห์ และจัดทำเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา โดยการวิจัยได้กำหนดชื่อตามประเภทบริการสาธารณะ เพื่อเป็นต้นแบบ การวิจัยจึงกำหนดกฎหมายต้นแบบคือ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....” และดำเนินการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความเห็นและข้อสังเกตมาแก้ไขปรับปรุง ให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... นั้น มีโครงสร้างกฎหมายและรายละเอียดของแต่ละมาตรา โดยจะกล่าวต่อไป

## 5.2 โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีประเด็นเนื้อหาสาระที่สำคัญ นำมาจากคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 และจัดทำเป็นร่างกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อเสนอเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. .... ได้นำเอาร่างที่ได้จัดทำมานั้น ไปสู่การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการและผู้มีส่วนได้เสียเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และได้นำประเด็นที่ได้มาจากการวิพากษ์ มาปรับแก้ไขเพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเหมาะสมที่จะเป็นกฎหมายที่สามารถนำไปบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบสหการ มีความยั่งยืน กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อจัดการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำหลักเกณฑ์ตามทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ทฤษฎีอำนาจรัฐ จะเป็นคำตอบของกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นมานี้ เป็นเพียงร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ ซึ่งมีโครงสร้างกฎหมาย ดังนี้

### ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....

ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 49 มาตรา แบ่งออกเป็น 8 หมวด 2 ส่วน และ 1 บทเฉพาะกาล

ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป	(4 มาตรา)
หมวด 2 การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่	(5 มาตรา)
หมวด 3 ทูน รายได้ และทรัพย์สิน	(5 มาตรา)
หมวด 4 คณะกรรมการ	
ส่วนที่ 1 คณะกรรมการสภาองค์การสหการ	(7 มาตรา)
ส่วนที่ 2 คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ	(8 มาตรา)
หมวด 5 การบริหารและการดำเนินงาน	
ผู้ว่าการองค์การสหการ	(9 มาตรา)
หมวด 6 ผู้ปฏิบัติงานองค์การสหการ	(4 มาตรา)
หมวด 7 โครงสร้างองค์การสหการ	(1 มาตรา)
หมวด 8 บัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การ	(4 มาตรา)
บทเฉพาะกาล	(2 มาตรา)

### 5.3 เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประสบปัญหาการจัดทำบริการ สาธารณะเนื่องจากจัดทำไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและเทคโนโลยี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันจัดทำบริการ สาธารณะได้ การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของภาครัฐ ที่จะต้องจัดทำ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น จะต้องจัดทำ อย่างต่อเนื่อง เพราะบริการสาธารณะเป็นบริการที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน จึงเหมาะสม กับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มหาชนระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้กระทำได้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 95 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69 ด้วยการจัดตั้งเป็นองค์การสหการ ซึ่งหมายถึง ความร่วมมือในการจัดทำ การกิจบริการสาธารณะ แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการดำเนินการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ จึงยังไม่มี

กฎหมายจัดตั้งองค์การสหการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นต้นแบบที่สามารถร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายนี้

#### 5.4 ร่างกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ

##### ร่าง

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....

##### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....

##### เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประสบปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและเทคโนโลยี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะได้ การบริการสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของภาครัฐ ที่จะต้องจัดทำเพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งหลักการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น จะต้องจัดทำแบบต่อเนื่อง เพราะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน จึงเหมาะสมกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งกำหนดให้กระทำได้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 คือ จัดตั้งเป็นองค์การสหการ ซึ่งหมายถึง ความร่วมมือในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ แต่ที่ผ่านมา ยังไม่มีการดำเนินการจัดตั้งอย่างเป็นรูปธรรม จึงยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์การสหการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้นแบบ ที่สามารถร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะได้ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายนี้

**ร่างพระราชกฤษฎีกา**  
**ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....**

.....

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร  
ให้ไว้ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....  
เป็นปีที่.....ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งองค์การสหการ ขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 76 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 95 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

**หมวด 1**

**บททั่วไป**

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“องค์กร” หมายความว่า องค์กรที่ร่วมกันจัดตั้งองค์กร

“องค์กร” หมายความว่า องค์กรสหการ

“สหการ” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

“สหการเฉพาะเทศบาล” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

“สหการผสม” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ

“คณะกรรมการกำกับดูแล” หมายความว่า คณะกรรมการสภาองค์การสหการ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ

“องค์กรดำเนินการ” หมายความว่า องค์กรในระดับคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินกิจการขององค์การสหการ

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการองค์การสหการ

“รองผู้ว่าการ” หมายความว่า รองผู้ว่าการองค์การสหการ

“การกำกับดูแล” หมายความว่า กระบวนการตรวจสอบ เพื่อปรับปรุงแก้ไข การบริหารงานขององค์การสหการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะที่กำหนดไว้เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพสูงสุด

“บริการสาธารณะ” หมายความว่า กิจกรรมที่องค์การสหการมีหน้าที่ดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตรับผิดชอบตามที่กำหนดในกฎหมายนี้

“กฎหมายต้นแบบ” หมายความว่า กฎหมายที่จัดทำเป็นตัวอย่างของร่างกฎหมาย ที่ได้ปรับปรุง แก้ไข ตามผลของการศึกษาและวิจัย เพื่อเป็นต้นแบบกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ และให้มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้ กฎ ระเบียบ หรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 2

### การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา 5 ให้จัดตั้งองค์การขึ้น เรียกว่า “องค์การสหการ....“ เรียกโดยย่อว่า “อสม....”

มาตรา 6 ให้องค์การมีสำนักงานตั้งอยู่ที่.... ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 7 ให้องค์การมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อเป็นองค์กรร่วมระหว่างองค์กร ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เพื่อจัดทำและแก้ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะ

มาตรา 8 เพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ให้องค์การมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ
- (2) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน
- (3) ให้กู้ยืมเงินหรือกู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ
- (4) เข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในกิจการเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ
- (5) เป็นตัวแทน มอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นประกอบกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ขององค์การ
- (6) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการ
- (7) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ขององค์การ

มาตรา 9 นอกจากมาตรา 8 องค์การสหการ มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) การคมนาคม
- (2) การศึกษา
- (3) การสาธารณสุข
- (4) การจัดการขยะ
- (5) ด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การกำหนด

โดยให้องค์การจัดทำเฉพาะกิจการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ

### หมวด 3

#### ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

มาตรา 10 ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การ ประกอบด้วย

- (1) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (2) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี



(3) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(4) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

(5) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์กร

มาตรา 11 ในกรณีที่องค์กรจัดให้มีบริการใดอันอยู่ในวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์กร ให้องค์กรมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการจากกิจการนั้นได้ตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 12 บรรดารายได้ขององค์กร ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 13 อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งองค์กรได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ขององค์กรเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กร

ให้องค์กรมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กร

มาตรา 14 การใช้จ่ายเงินขององค์กร ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการขององค์กรโดยเฉพาะ การเก็บรักษาและเบิกจ่ายขององค์กร ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

#### หมวด 4

##### คณะกรรมการ

##### ส่วนที่ 1 คณะกรรมการสภาองค์กรสหการ

มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสภาองค์กรสหการ” เรียกโดยย่อว่า “กสภ.” ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน (กรณีความร่วมมือขององค์กรภายในจังหวัด)
- (2) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นประธาน (กรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างจังหวัด)
- (3) นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ
- (4) นายกเทศมนตรีเทศบาลที่ร่วมจัดตั้ง เป็นกรรมการ
- (5) นายกองกรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้ง กรรมการ

- (6) ประธานสภาอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ
- (7) ประธานสภาหอการค้าในจังหวัด เป็นกรรมการ
- (8) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะขององค์การ
- (9) ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ เป็นกรรมการและ

เลขานุการ

- (10) ผู้ว่าการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 16 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อทำงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 17 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่
- (4) มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะ

ต้องห้ามตาม มาตรา 20

มาตรา 18 ในกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการสภาองค์การสหการแต่งตั้งผู้อื่นแทน เว้นแต่ วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น อยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ ของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างตามวาระหนึ่ง

มาตรา 19 การประชุมคณะกรรมการกำกับดูแล ต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อม ในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ประชุมพิจารณาว่าประธานหรือกรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุม หรือมีมติในการประชุมเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 20 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปี
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับ

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรค และเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(6) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างขององค์การ ที่ปรึกษา อนุกรรมการ หรือผู้เชี่ยวชาญ ที่มีสัญญาจ้างกับองค์การ

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการสภาพองค์การสหการ มีหน้าที่ต่อไปนี้

- (1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ
- (2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนิน โครงการ
- (3) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนิน

โครงการ

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบประเภทโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการ องค์การ ตามที่ประธานคณะกรรมการ

ควบคุมการบริหารองค์การสหการเสนอ

## ส่วนที่ 2 คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ

มาตรา 22 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ส.ก.” ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในกิจการขององค์การ

(2) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ โดยการคัดเลือกกันเอง องค์การละ 1 คน

(3) คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับประเภทบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัดที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดตั้งสหการ

(4) ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(5) ผู้ว่าการองค์การ เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง

(6) รองผู้ว่าการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการโดยตำแหน่ง

มาตรา 23 ประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 20

มาตรา 24 ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่ทำกับองค์การ หรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่ เป็นกิจการสาธารณประโยชน์และมีได้แสวงหากำไร

มาตรา 25 ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 16

มาตรา 26 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 17

มาตรา 27 ในกรณีประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ปฏิบัติตามมาตรา 18

มาตรา 28 คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ

(2) เสนอนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ แก่คณะกรรมการสภาองค์การ

(3) ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานบริการสาธารณะ

- (4) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน
- (5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อบริหารองค์การ
- (6) ควบคุมดูแลการบริหารองค์การ
- (7) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก ในการบริหารจัดการองค์การ
- (8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน
- (9) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และการคัดเลือกผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ เสนอคณะกรรมการสภาองค์การสหการเห็นชอบ
- (10) พิจารณารายงานการดำเนิน โครงการบริการสาธารณะ เพื่อเสนอคณะกรรมการสภาองค์การเพื่อทราบ
- (11) พิจารณาผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการเพื่อพิจารณาต่อสัญญา
- (12) แต่งตั้งผู้ว่าการองค์การ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสภาองค์การสหการให้ความเห็นชอบ

มาตรา 29 การประชุมคณะกรรมการควบคุมการบริหาร ให้ปฏิบัติตาม มาตรา 19

## หมวด 5

### การบริหารและการดำเนินงาน

มาตรา 30 ให้องค์การมีผู้ว่าการคนหนึ่ง โดยคณะกรรมการควบคุมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอนผู้ว่าการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการ ให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการกำหนด

มาตรา 31 ผู้ว่าการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่องค์การได้เต็มเวลา และต้องเป็นผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุตั้งแต่สี่สิบปีขึ้นไป แต่ไม่เกินหกสิบห้าปี
- (3) จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโทหรือเทียบเท่าขึ้นไป
- (4) มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะประเภทที่ดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (5) มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับบริการสาธารณะ
- (6) กรณีเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องเคยดำรงตำแหน่งบริหารไม่ต่ำกว่าระดับ 8

(7) กรณีเป็นเอกชนต้องเป็นผู้บริหารองค์กรนิติบุคคล ที่มีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาท

มาตรา 32 ผู้ว่าการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 24

มาตรา 33 ผู้ว่าการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน โดยให้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานรายปี

มาตรา 34 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ไม่ผ่านการประเมิน
- (4) คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือ

หย่อนความสามารถ

(5) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 31 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 32

มติของคณะกรรมการให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่งนั้น ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมผู้ว่าการ

มาตรา 35 ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์กร ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์

(2) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีถัดไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ รวมทั้งมีอำนาจต่อไปนี้

(3.1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

(3.2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย หรือมติที่กรรมการกำหนด

มาตรา 36 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้แทนขององค์การ เพื่อการนี้ ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 37 ให้คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 38 คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ อาจแต่งตั้งรองผู้ว่าการได้ไม่เกินสองคน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภาองค์การสหการ โดยให้มีหน้าที่ตามที่ผู้ว่าการมอบหมาย

รองผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 31 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 32 ให้รองผู้ว่าการมีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของผู้ว่าการองค์การสหการ

## หมวด 6

### ผู้ปฏิบัติงานขององค์การ

มาตรา 39 ผู้ปฏิบัติงานขององค์การมีสามประเภท คือ

- (1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง
- (2) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ ที่องค์การจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญ โดยมีสัญญาจ้าง
- (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาปฏิบัติงานในองค์การ เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 49

มาตรา 40 เจ้าหน้าที่ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกปีบริบูรณ์
- (3) สามารถทำงานในองค์การได้เต็มเวลา
- (4) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การ
- (5) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 41 เจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 24

มาตรา 42 เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 40 หรือกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 24
- (4) ให้ออกหรือปลดออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานหรือผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ

## หมวด 7

### โครงสร้างองค์การสหการ

มาตรา 43 ให้องค์การมีโครงสร้างองค์การประกอบด้วยฝ่ายงาน ดังต่อไปนี้

- (1) ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ดูแลบำรุงอาคารสถานที่ ยานพาหนะและงานอื่น ที่ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ
- (2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีการเบิกจ่ายเงินและพัสดุทุกประเภท
- (3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง สวัสดิการ การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนระดับ การย้ายโอน การพิจารณาเกี่ยวกับวินัยราชการ การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ให้ออกจากราชการ
- (4) ฝ่ายโยธาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการ ออกแบบ ก่อสร้าง ควบคุมงาน กำหนดราคากลาง
- (5) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงาน ติดต่อสอบถาม และ ด้านสื่อสารสนเทศ

ให้แต่ละฝ่ายงานมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามมาตรฐานกรอบงานที่ทางราชการกำหนด และตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด



## หมวด 8

### บัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล

มาตรา 44 การบัญชีขององค์การ ให้จัดทำตามหลักสากล ตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 45 ให้องค์การจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ในทุกกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอก ตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การ โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะหว่า การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ขององค์การ สอบถามผู้ว่าการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารต่าง ๆ ขององค์การเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา 46 ให้องค์การทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการ รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของผู้ว่าการ และแผนที่จะจัดทำในภายหน้า

มาตรา 47 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการและแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้องค์การจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามปี

การประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ จะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏ ทั้งในด้านประสิทธิผล ในด้านประสิทธิภาพ และในด้านการพัฒนาองค์การ และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม

### บทเฉพาะกาล

มาตรา 48 ในวาระเริ่มแรก แต่ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการสภาองค์กรสหการ แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์กรสหการ เพื่อควบคุมการบริหารจัดการองค์กรของผู้ว่าราชการสหการ

มาตรา 49 ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรมหาชน ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับภารกิจงานขององค์กรสหการ สามารถขอโอน เปลี่ยนเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างองค์กรสหการได้ หรือจะขอมาช่วยราชการเป็นการชั่วคราว ในองค์กรก็ได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

**หมายเหตุ** เหตุผลในการประกาศใช้คือ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการ สาธารณะไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงต้อง อาศัยความร่วมมือ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่การที่จะร่วมกันได้นั้นจะต้องมี กฎหมายกำหนดให้อำนาจและวิธีการร่วมมือ แต่ยังไม่มีความหมายว่าด้วยความ ร่วมมือระหว่างองค์กร จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกำหนดให้ภาครัฐจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ 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 โดยมีรูปแบบของกรร่วมกันที่เหมาะสม

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

ผลของการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

## 1. สรุป

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

ระหว่างเทศบาลเมืองนนทบุรี กับ เทศบาลนครกรุงเทพ (ก่อนการปรับเป็นกรุงเทพมหานคร) ในการร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะด้านการขนส่งมาก่อน

ในการร่วมมือดังกล่าวมานั้นจำเป็นที่จะต้องมีรูปแบบความร่วมมือที่ชัดเจน ซึ่งข้อสรุปของการวิจัยด้วยการนำเอารูปแบบของต่างประเทศ ที่คงมีการร่วมมือดังเช่นแนวคิดของการวิจัยนี้คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรูปแบบ Syndicate มีข้อดีคือมีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการจากตัวแทนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง เพื่อคอยตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตน มีการกำหนดโครงสร้างฝ่ายงาน และกำหนดบริการสาธารณะชัดเจน มีที่มาแห่งทุนและรายได้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ข้อเสียคือ ไม่กำหนดให้มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการจำกัดที่มาแห่งรายได้ขององค์กร สหรัฐอเมริกา มีรูปแบบ Special district มีข้อดีคือมีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการจากตัวแทนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง มีการกำหนด โครงสร้างฝ่ายงาน และกำหนดบริการสาธารณะชัดเจน มีที่มาแห่งทุนและรายได้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ข้อเสียคือ ที่มาของคณะกรรมการจะมาจากหลากหลายวิธี ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดในการจัดตั้ง เช่น การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือทางอ้อมจากการเลือกของคณะกรรมการเลือกกันเอง ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริการที่แตกต่างกัน และประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบ Partial Cooperative มีข้อดีคือ มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการจากตัวแทนขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง เพื่อคอยตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตน มีการกำหนด โครงสร้างฝ่ายงาน และกำหนดบริการสาธารณะชัดเจน มีที่มาแห่งทุนและรายได้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ข้อเสียคือ ผู้ที่จะเป็นประธานได้นั้น จะต้องเคยเป็นนายกเทศมนตรีมาก่อน ซึ่งเป็นการจำกัดบุคคลเฉพาะกลุ่ม ไม่เปิดกว้างหลากหลายให้ผู้มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะบริการที่รับผิดชอบเข้ามาบริหารงาน การวิจัยเลือกใช้รูปแบบทั้ง Syndicate ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส Special District ของสหรัฐอเมริกา และ Partial Cooperative ของประเทศญี่ปุ่น เพราะมีข้อดีเหมือนกัน จึงนำข้อดีทั้งสามรูปแบบ ที่มีคณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหารงาน มีผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงาน จึงนำมาใช้ในองค์การสหการ

ดังนั้น การวิจัยจึงได้ข้อสรุปของรูปแบบความร่วมมือของสหการ เป็นรูปแบบผสมที่นำไปสู่การวิเคราะห์หาคำตอบของรูปแบบนี้เพื่อการจัดทำเป็น พระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งองค์การสหการ และเมื่อได้คำตอบจากผลการทำการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) แล้ว การวิจัยจึงได้ข้อสรุปของโครงสร้างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ โดยมีโครงสร้าง 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 หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม นำไปสู่การจัดทำโครงสร้างกฎหมาย ที่สอดคล้องกับคำตอบที่ได้มาโดยโครงสร้าง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ... 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 จะเกิดประโยชน์ต่อการมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 ยานพาหนะ 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

จากผลการวิจัยพบว่ามีปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นข้อเสนอแนะของกรวิจัย 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 การบริหารงานการเงินและพัสดุ การบริหารงานบุคคล เป็นต้น จึงเสนอแนะให้ผู้ว่าการองค์การสหการ จัดทำระเบียบการบริหารงานองค์การสหการ เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ

4) โดยเหตุที่ในปัจจุบันนี้ ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ นั้น มีสามฉบับคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่สามารถร่วมจัดตั้งองค์การความร่วมมือในรูปแบบสหการได้ แต่กลไกในการจัดตั้ง กลับกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา เพราะฉะนั้น เพื่อที่จะให้องค์การนี้มีการจัดตั้งได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาล กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา จึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยเพิ่มบทบัญญัติ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ด้วยการจัดทำเป็นกฎในการจัดตั้งสหการได้ ทั้งนี้รวมถึงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในกรณีที่หากมีการปรับปรุงแก้ไขก็ให้เพิ่มบทบัญญัติในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎเพื่อการจัดตั้งองค์การสหการ

### 3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป คือ เสนอแนะให้ศึกษาวิจัย “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนในรูปแบบบริษัทมหาชน” เนื่องจากการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะนั้น ควรจะมีรูปแบบเฉพาะตามกฎหมายเอกชน คือรูปแบบบริษัทมหาชน เพื่อให้เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของเอกชน อีกรูปแบบ ให้สามารถจัดทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันให้สามารถจัดทำกำไรเพื่อนำมาบริหารจัดการบริการสาธารณะได้

#### 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

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พุทธศักราช 2562

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พุทธศักราช 2561

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

ประกาศพระบรมราชโองการยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580

แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569

### กฎหมายต่างประเทศ

ประเทศญี่ปุ่น (Municipality Cooperation) Local Autonomous Law 1947 (พ.ศ. 2490)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code General des Collectivites Territoriales” of 1996 (พ.ศ. 2539); (Etablissements Public de Cooperation Intercommunale) Code General des Collectivites Territoriales  
 สหรัฐอเมริกา Special Districts: Solid Waste Disposal District Act of 1965 (พ.ศ. 2508)  
 (Municipal Water District Act of 1911)

## หนังสือ

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2549). **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสาศึกษาคินแดน
- กอบกุล ราชณาคร. (2554). **การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2558). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2546). **การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2550) **การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2552). **มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น : วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2555). **ธรรมาภิบาลท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส**. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- \_\_\_\_\_. (2559). **การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2546). **จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดองค์การมหาชน**. กรุงเทพฯ: ธนาเพลส แอนด์ กราฟฟิก จำกัด.
- \_\_\_\_\_. และ วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). **ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.
- จักษ์ พันธุ์เพชร. (2537). **รัฐประศาสนศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายปกครอง**. ปทุมธานี: มายด์ พับลิชชิง จำกัด.
- เจริญ เจริญวาลัย. (2547). **การตรวจสอบธรรมาภิบาล ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ**. นนทบุรี: พอดี จำกัด.

- \_\_\_\_\_ และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2548). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส จำกัด.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). *นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2543). *สัญญาทางปกครองกับการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2549). *องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2553). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการสำคัญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พิชฌเนศพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2555). *ประชาคมอาเซียนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไชยา ยี่มิวิไล. (2557). *พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารรัฐกิจ จากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์.
- ตระกูล มีชัย. (2538). *การกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ธนศ เจริญเมือง. (2550). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นอีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: ถึงทุนนิยมตะวันตก*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2547). *รัฐกับการปกครองท้องถิ่น สารานุกรมชุดการปกครองท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2552). *ความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2550). *สัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2555). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: พีเพลส จำกัด.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). *ทฤษฎีกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2536). *คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2552). *วัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). *การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- \_\_\_\_\_. (2548). *ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะเวทีวิชาการ*. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์ การพิมพ์ จำกัด.
- พรชัย บุญบวรรัตนกุล. (2557). *ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2545). *ทฤษฎีองค์การสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- มานิช นามเดช. (2559). *การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2544). *การพัฒนาต้นแบบการบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ*. กรุงเทพฯ: สหายบล็อก และการพิมพ์.
- วารี นาสกุล. (2554). *หลักกฎหมายมหาชน*. นนทบุรี: สัมปชัญญะ.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). *การกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กเปอเน็ต.
- \_\_\_\_\_. (2557) *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2559). *รูปแบบและประเภทบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2553). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2553). **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย: การศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2556). **การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้.** นนทบุรี: ส.เจริญการพิมพ์.
- สมยศ นาวิการ. (2547). **ทฤษฎีองค์การ.** กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- สมยศ เชื้อไทย. (2554). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมพร ไร่บางยาง และคณะ. (2554). **การกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จและความท้าทาย.** เชียงใหม่: ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2564). **วิธีวิทยาการวิจัยทางนิเวศศาสตร์และสังคมศาสตร์.** กรุงเทพฯ: ธนาเพลส.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537). **การกระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2557). **ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อมร จัทรสมบุญ. (2541). **บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- อรรถัย ก๊กผล. (2547). **Best practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อรรถัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. (2552). **เคล็ดลับการจัดการบริการสาธารณะท้องถิ่น : บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อุดม ทুমโฆสิต. (2552). **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.** กรุงเทพฯ: แชนโพร่ พรินติ้ง จำกัด.

## วารสาร บทความ

- จำลอง โปธิบุญ. (2551). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการขยะที่ดี: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี. **วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม**, 4 (1), 27-65.

ภัชฌภา จันท์ธำภาส และ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 10 (2), 93-120.

## วิทยานิพนธ์

ขงยุทธ แสงรุ่งเรือง. (2559). *การพัฒนาสำหรับกระบวนการยุติธรรมในการเลือกตั้งท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

## เอกสารอื่น ๆ

คนูวัศ สุวรรณวงศ์ และ นวิทย์ เอ็มเอก. (2558). *แนวทางการพัฒนาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## เอกสารภาษาต่างประเทศ

Manor, James. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C.:The World Bank.

Parker, Andrew N. (1995). *Decentralization: the way forward for rural development*. Policy Research Working Paper Series 1475, The World Bank.

## ฐานข้อมูลออนไลน์

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2557). *รวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://odloc.go.th>.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.oic.go.th/fileweb/cabinfocenter7/drawer041/general/data0000/00000090.pdf>.

California Special Districts Alliance. (2021). *Special District the Most Local of Local Governments*.

(Online). Available: <https://www.csda.net/special-districts/learn-about>.

California special districts association. (2021). *Laws Governing Special Districts*. (Online). Available:

<https://www.yololafco.org/files/81915e094/Special+District+Laws+Guide+2020.pdf>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

รายชื่อและภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกในกระบวนการวิจัย  
การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

## รายชื่อประชากรสัมภาษณ์

- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| 1. นายมนุชญ์ วัฒนโกเมน                | อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย<br>อดีตนายกกรรมการกระจายอำนาจให้แก่<br>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |
| 2. นายสมพงษ์ คู่่มสุวรรณ              | นายอำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร  |
| 3. พ.ต.ท.ดร.จิตต์ ศรีโยหะ มุกดาชนพงศ์ | นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร  |
| 4. นายประกิจ จารุจิตร                 | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคำพระ<br>จังหวัดอำนาจเจริญ                                       |
| 5. นายพรพงศ์ สมสกุล                   | ปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรี<br>ตำบลหัวตะพาน จังหวัดอำนาจเจริญ                   |
| 6. ดร.จิราวุฒิ เข้มพรมมา              | ปลัดเทศบาลตำบลรัตนาวรีศรีเจริญ<br>จังหวัดอำนาจเจริญ                                       |
| 7. นายรัชชัย บาระมี                   | ปลัดเทศบาลตำบลแก้งใหญ่ จังหวัดอำนาจเจริญ  |
| 8. พ.จ.ต.วิเชียร มาหา                 | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคำพระ<br>จังหวัดอำนาจเจริญ                                       |
| 9. นายชนิต เสียงใส                    | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างถ่อน้อย<br>จังหวัดอำนาจเจริญ                                |



BANGKOK  
20102  
PHANZOOTHAH RD.  
JATUJOK, BANGKOK  
THAILAND  
TEL. 0-2579 1111  
FAX 0-2579 1121  
WWW.SPU.AC.TH

CHONBURI CAMPUS  
79 BANGLA TRAD RD.  
BUNGTAHRIU, BUNGTAH  
CHONBURI 22000  
TEL. 0-3274 1880-9  
FAX 0-3274 3709  
WWW.SPU.AC.TH

KHON KAEEN  
68/12 WOOD 4,  
SACHAN RD.,  
NARATHIWARIT DISTRICT,  
AMPUR MUANG,  
KHON KAEEN 40000  
TEL. 0-4322 4133  
FAX 0-4322 4119  
WWW.SPU.AC.TH

ทศป.02/พิเศษ/2094

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการสัมมนาเชิงลึก

เรียน คุณบุญชัย วิเศษโกน

ผู้อำนวยการอาวุโส ประเด็นการสัมมนาเชิงลึก



เรียนคุณ นงนภชลาธิ เสีงะอ๊ะ นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
ท่ามทุนปริญญาตรีเรื่อง "กฎหมายขึ้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ  
จัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธีวิเศษการวิจัยโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลโดย  
การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ  
เพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในการนี้ทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะให้ข้อมูลความรู้ประเด็นที่ก่อกวนได้ ซึ่งจะเป็น  
ประ โยชน์ต่อการวิจัยที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฎหมายขึ้นแบบ  
ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ  
ในประเทศไทยต่อไป

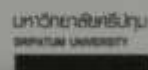
หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้วิเศษความอนุเคราะห์สนับสนุนในการเข้าสัมมนาเชิงลึก  
สำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวกให้เจ้าสัวสัมมนาเชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขออนุญาตให้  
นักศึกษานักศึกษาและผู้เกี่ยวข้องและประสานงานต่อไป และขอวิเศษคุณครูฯ ขอขอบคุณล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ นิตติชนะนงน)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิเทศศาสตรบัณฑิต

โทรศัพท์: 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นงนภชลาธิ เสีงะอ๊ะ)



**SPU**  
SRIRATCHAN  
UNIVERSITY

**BANGKOK**  
24102  
THANONSIYATHAM RD.,  
JATHUKA, BANGKOK  
10300  
TEL. 0 2079 1111  
FAX. 0 2047 1721  
www.spu.ac.th

**CHONBURI CAMPUS**  
70 BANJANA TRAIL RD.,  
KLONGTANHU, WUANG,  
CHONBURI 20000  
TEL. 0 2074 1600-6  
FAX. 0 2074 3700  
www.mkt.spu.ac.th

**KHON KAEN**  
182/12 BORD 4,  
SICHAN RD.,  
WANGUANG DISTRICT,  
AMPHUR BUIANG,  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4119  
www.spu.ac.th

คณศ.01(ค.พ)ศน(2093)

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการสัมมนาเชิงลึก

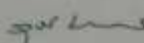
เรียน คุณสมพงษ์ สุ่มสุวรรณ (นายอัยยวัฒน์ วัชรวิ)

ซึ่งที่ส่งมาด้วย ประเด็นการสัมมนาเชิงลึก

เนื่องด้วย นกอกษัตริย์ เด็กรุ่น นักศึกษาระดับอุดมศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ทำคุณคุณนิพนธ์เรื่อง "กฎหมายขึ้นแบบว่าคือความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธีวิทยาการ วิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดย การสัมมนาเชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ เพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในการนี้ทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะให้ข้อมูลตามประเด็นที่กำหนดได้ ซึ่งจะประ โยชน์ต่อการวิจัยที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฎหมายขึ้นแบบ ว่าคือความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในประเทศไทยต่อไป

หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์อันดีจากท่านในการเข้าสัมมนาเชิงลึก สำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวกให้เข้าสัมมนาเชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขออนุญาตให้นักศึกษามีนักศึกษาคณะและประสานงานต่อไป และทางหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(ศาสตราจารย์ ดร.สุนิษา มุตติกะมาตย์)

ผู้อำนวยการหลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิต

โทรศัพท์: 02-5791111 ต่อ 2388, (094-9247809 นกอกษัตริย์ เด็กรุ่น)

มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
SRIRATCHAN  
UNIVERSITY





BANGKOK  
24102  
PHACHULATHON RD.,  
JATUJAK, BANGKOK  
10900  
TEL. 0 2579 1111  
FAX. 0 2541 1221  
www.spu.ac.th

CHONBURI CAMPUS  
79 BANGNA-TRAD RD.,  
KLONGTAMNUNG, MUANG  
CHONBURI 20000  
TEL. 0 3874 3888-9  
FAX. 0 3874 3700  
www.kcc.spu.ac.th

KHON KAEN  
182/13 MOO 4,  
SICHAN RD.,  
NAIMUANG DISTRICT,  
AMPHUR MUANG,  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4119  
www.kkcc.spu.ac.th

กษพ.0102/พิเศษ/2059

คณะกรรมการส่วนจังหวัดมุกดาหาร  
ครั้งที่ 129  
วันที่ 15 ต.ค. 2554  
วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2554

เรื่อง ขออนุญาตระงับการสัมมนาเชิงลึก

เรียน พ.ศ.ท. ดร. จิตต์ สวีโยทะมุกดาหารพงษ์ (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประเด็นการสัมมนาเชิงลึก

เนื่องด้วย นายอภิชาติ เสือกล้า นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
ทำคุณูปการเรื่อง "กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ  
จัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธี วิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดย  
การสัมมนาเชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ  
เพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในการนี้ทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะ ให้ข้อมูลตามประเด็นที่กำหนดได้ ซึ่งจะ  
เป็น ประ โยชน์ต่อการวิจัยที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฎหมายต้นแบบ  
ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ  
ในประเทศไทยต่อไป

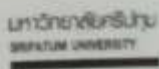
หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะ ได้รับอนุญาตระงับคดีจากท่าน ในการเข้าสัมมนาเชิงลึก  
สำหรับ วัน เวลาและ สถานที่ที่ท่านสะดวก ให้เข้าสัมมนาเชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขออนุญาตให้  
นักศึกษาเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่อไป และทางหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ นิลภิกษมาลัย)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

โทรศัพท์. 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นายอภิชาติ เสือกล้า)





BANGKOK  
24103  
PHAKDIKROTHAK RD.,  
JALUJAI, BANGKOK  
10900  
TEL. 8 2579 1111  
FAX. 8 2541 1721  
www.spu.ac.th

CHONBURI CAMPUS  
79 SANGHA TRAD RD.  
KLONGTANBU, MUANG,  
CHONBURI 20009  
TEL. 8 3874 3000-8  
FAX. 8 3874 3700  
www.kcc.spu.ac.th

KHON KAEN  
162/12 WOO A,  
SRICHAN RD.,  
NAIMUANG DISTRICT,  
AMPHUR MUANG,  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4119  
www.kkcc.spu.ac.th

พจน.0102 พิเศษ/2060

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

เรียน คุณพรพงศ์ สมสกุล (ปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่นายอภิศมนต์วิศาลทิวศพาน)  
สังกัดสำนักงานวิทยุ ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก



เนื่องด้วย นายอภิชาติ เกียงถ้ำ นักศึกษาระดับอุดมศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ทำคุณนิตินิพนธ์เรื่อง "กฏหมายค้ำประกันว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้ทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะให้ข้อมูลตามประเด็นที่กำหนดได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฏหมายค้ำประกันว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะในประเทศไทยต่อไป

หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์อันดีจากท่านในการเข้าสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวกให้เข้าสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขออนุญาตให้นักศึกษาเป็นผู้ติดต่อประสานงานต่อไป และทางหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้ามา ณ โอกาสนี้ด้วย

นายพรพงศ์ สมสกุล  
ปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่  
นายอภิศมนต์วิศาลทิวศพาน

ขอแสดงความนับถือ  
  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัคคชะจรณ์)  
ผู้อำนวยการหลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต

F 5 ส.ป. 2564

โทรศัพท์. 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นายอภิชาติ เกียงถ้ำ)



SARAKKHA  
21771  
PHANLOYOTHAH RD.,  
JALUANG, BANGKOK  
12000  
TEL. 0 2579 1111  
FAX. 0 2561 1221  
www.spu.ac.th

CHONBURI CAMPUS  
71 BANGNA-TRAO RD.,  
KLONGTAMRU, MUKDAM,  
CHONBURI 20000  
TEL. 0 3874 3800-9  
FAX. 0 3874 3702  
www.kkku.spu.ac.th

KHON KAEN  
182/12 HOO A,  
SRICHAN RD.,  
NAMIANG DISTRICT,  
AMPHUR MIANG,  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4119  
www.khonkaen.spu.ac.th

กมล.0102/พิเศษ/2061

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอกำหนดอนุเคราะห์ในการสัมมนาเชิงลึก

เรียน คุณประภัส จาตุจักร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคำพระ)

ซึ่งที่ส่งมาพร้อม ประเด็นการสัมมนาเชิงลึก

เนื่องด้วย นายอภิชาติ เจริญกล้า นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ทำคุณูปการนิพนธ์เรื่อง "กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดย การสัมมนาเชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ เพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในกรณีของหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะ ให้ข้อมูลตามประเด็นที่กำหนดได้ ซึ่งจะเป็น ประ โยชน์ต่อการวิจัยที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในประเทศไทยต่อไป

หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะ ได้รับความอนุเคราะห์อันดีจากท่านในการเข้าสัมมนาเชิงลึก สำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวกให้เข้าสัมมนาเชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขอขออนุญาตให้ นักศึกษาเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่อไป และทางหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุনী มุกดิทะมาธย์)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

โทรศัพท์ 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นายอภิชาติ เจริญกล้า)



SAKON NAK  
24/102  
111 SANGKHITHAN RD.,  
1470144, BANGKOK  
10969  
TEL. 0 2079 1111  
FAX. 0 2081 1731  
www.spu.ac.th

CHONGKRI CAMPUS  
111 SANGKHITHAN RD.,  
KLONGTUMBU, MIANG,  
CHONGKRI 20008  
TEL. 0 3874 3880-9  
FAX. 0 3874 3790  
www.aad.spu.ac.th

KHON KAEN  
182/12 MOO 4,  
SUKHAI RD.,  
NANMUANG DISTRICT,  
AMPHUR MIANG,  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4113  
www.khonkaen.spu.ac.th

คนศ.0102/พิศษ.2062

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอลาขอความช่วยเหลือในการสัมภาษณ์เชิงลึก

เรียน ดร. ชีราวุฒิ เข้มพรหมา (ปลัดเทศบาลตำบลรัตนวิศิษฐ์)

ซึ่งตั้งมาด้วย ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก



เนื่องด้วย นายอภิชาติ เจริญถ้ำ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ทำคุณงามความดีเรื่อง "กฎหมายคุ้มครองด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในกรณีทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะ ให้ข้อมูลตามประเด็นที่กำหนดได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะในประเทศไทยต่อไป

หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะ ได้รับความอนุเคราะห์อันดีจากท่านในการเข้าสัมภาษณ์เชิงลึก สำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวกให้เข้าสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขออนุญาตให้นักศึกษาเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่อไป และทางหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้ามา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. สุณี นัตถิการณรัตน์)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

(นางชีราวุฒิ เข้มพรหมา)

โทรศัพท์ 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นายอภิชาติ เจริญถ้ำ)



BANGKOK  
24102  
THAISOLROTHAI RD,  
JATUJAK, BANGKOK  
10000  
TEL. 0 2574 1111  
FAX. 0 2591 1721  
WWW.SPU.AC.TH

CHONGBURI CAMPUS  
79 BANGNA-TRAD RD,  
SLONGTAMRI, MUKDONG,  
CHONGBURI 20000  
TEL. 0 3874 3890-5  
FAX. 0 3874 3700  
WWW.BST.SPU.AC.TH

KHON KAEN  
182/12 MOO 4,  
SRIKHAM RD,  
WAMUANG DISTRICT,  
AMPHUR MUANG,  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4119  
WWW.KHONKAEN.SPU.AC.TH

พจน.0102 พิเศษ/2063

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เชิงลึก

เรียน คุณวิรัช นารามิ (ปลัดเทศบาลตำบลเทิงใหญ่)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก

เนื่องด้วย นายอภิชาติ เสียงดำ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาอัยการวิปถุภุม  
ข่าวศูนย์พันธกิจเรื่อง "กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ  
จัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดย  
การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ  
เพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในกรณีทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะ ให้ข้อมูลตามประเด็นที่กำหนดได้ ซึ่งจะ  
ประ โยชน์ต่อการวิจัยที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และกำหนดเป็นกฎหมายต้นแบบ  
ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ  
ในประเทศไทยต่อไป

หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์อันดีจากท่านในการเข้าสัมภาษณ์เชิงลึก  
สำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวกให้เข้าสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขออนุญาตให้  
นักศึกษาเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่อไป และทางหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มลิกะมาลย์)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

โทรศัพท์: 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นายอภิชาติ เสียงดำ)



SAKONNAKH  
11101  
PHANGNIPITHWAN RD,  
SUKHARU, SAKONNOK  
12000  
TEL. 0 2276 1111  
FAX. 0 2501 1721  
www.spu.ac.th

CHORNGU CAMPUS  
79 BANGSA-TRAI RD,  
KUNDTAMU, MUANG  
CHORNGU 20000  
TEL. 0 3874 5655-6  
FAX. 0 3874 3762  
www.494.spu.ac.th

KHON KAEN  
182/12 MOO 4,  
SUKHAN RD,  
NAMKUNG DISTRICT,  
AMPHUR MUKD  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4119  
www.646.spu.ac.th

พท.ล.0102/พิชช.2065

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการสัมมนาเชิงลึก

เรียน พ.จ.ต. วิเชียร มหา (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคำพวง)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประเด็นการสัมมนาเชิงลึก

เนื่องด้วย นายอภิชาติ เดียงดำ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ทำคุณคุณนิพนธ์เรื่อง "กฎหมายสันนิบาตว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธีวิทยาการ วิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดย การสัมมนาเชิงลึกผู้ทรงคุณ วุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ เพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในกรณีทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณ วุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะ ให้ข้อมูลตามประเด็นที่กำหนดได้ ซึ่งจะ เป็น ประ โยชน์ต่อการวิจัยที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฎหมายสันนิบาต ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในประเทศไทยต่อไป

หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะ ได้รับความอนุเคราะห์อันดีจากท่านในการเข้าร่วมสัมมนาเชิงลึก สำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวก ให้เข้าร่วมสัมมนาเชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขอขอบคุณเพื่อให้ นักศึกษาเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่อไป และทางหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร. สุनीย์ มื้อดี(ชนมาถ์)  
ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

โทรศัพท์: 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นายอภิชาติ เดียงดำ)



BANGKOK  
24103  
PHANLOYTHIM RD.,  
MUTJAK, BANGKOK  
12900  
TEL. 0 2574 1111  
FAX. 0 2541 1771  
www.spu.ac.th

CHENBURI CAMPUS  
79 SANGSA-TRAD RD.,  
KLONGTAHRI, MUKD  
CHENBURI 20000  
TEL. 0 3874 8888-9  
FAX. 0 3874 8700  
www.fac.spu.ac.th

KHON KAEN  
182/12 MOO 4,  
SUKHAN RD.,  
NARMONG DISTRICT,  
ASPHUR NONG,  
KHON KAEN 40000  
TEL. 0 4322 4111  
FAX. 0 4322 4119  
www.khonkaen.spu.ac.th

คนพ.0102/พิเศษ:2064

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2564

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ในการเข้าสัมมนาเชิงลึก

เรียน คุณชนิก เลืองโต (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้อย)

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประเด็นการสัมมนาเชิงลึก

เนื่องด้วย นายอภิชาติ เลืองถ้ำ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ทำคุณูปการยื่นเรื่อง "กฏหมายสันนิษฐานว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ" การวิจัยนี้มีวิธี วิชาการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดย การสัมมนาเชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการ เพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในการนี้ทางหลักสูตรฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จะ ให้ข้อมูลความรู้ ประเด็นที่กวดหนดได้ ซึ่งจะเป็น ประ โยชน์ต่อการวิจัยที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และการกำหนดเป็นกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประ โยชน์สาธารณะ ในประเทศไทยต่อไป

หลักสูตรฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะ ได้รับความอนุเคราะห์ยินดีจากท่านในการเข้าสัมมนาเชิงลึก สำหรับวัน เวลาและสถานที่ที่ท่านสะดวกให้เข้าสัมมนาเชิงลึกนั้น หลักสูตรฯ ขออนุญาตให้ นักศึกษาเป็นผู้ติดต่อและประสานงานต่อไป และทามหลักสูตรฯ ขอขอบคุณล่วงหน้า ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัคคิจะมาชัย)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต



(นายชนิก เลืองโต)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังน้อย

4 มี - 64

โทรศัพท์. 02-5791111 ต่อ 2388, (094-5247809 นายอภิชาติ เลืองถ้ำ)

## ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

### วิจัยเรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึกฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลสำหรับใช้วิเคราะห์การ  
การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการ  
เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

- 1) ปัญหาและอุปสรรคของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ความคิดเห็นต่อการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการ  
สาธารณะ
- 3) ข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการ  
จัดทำบริการสาธารณะ
- 4) มีวิธีการใดบ้างที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะ  
เช่น

4.1) ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(เทศบาลกับเทศบาล เทศบาลขนาดใหญ่กับเทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลขนาดกลางกับเทศบาล  
ขนาดกลาง เทศบาลขนาดเล็กกับเทศบาลขนาดเล็ก หรือ เทศบาลกับอบต หรือ เทศบาลกับอบจ  
หรือ อบจกับอบจ หรือ อบตกับอบต ฯลฯ)

4.2) ประเภทของบริการสาธารณะ

4.4) รูปแบบของความร่วมมือ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐ หรือ องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน

- 5) ประเภทบริการสาธารณะที่ต้องการให้มีความร่วมมือกันจัดทำ
- 6) ข้อจำกัดของกฎหมายสำหรับรูปแบบการร่วมมือ
- 7) มาตรการที่ภาครัฐส่วนกลางควรให้ความช่วยเหลือ
- 8) ข้อเสนอแนะหรือข้อแนะนำอื่น ที่เป็นประโยชน์หากจะจัดทำกฎหมายต้นแบบ  
ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ผู้วิจัยหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม



ภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัยการรวบรวมข้อมูล (Research Tools)  
การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)







ภาคผนวก ข.

รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัย

การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

## รายชื่อการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

1. นายไพโรจน์ พงศ์สมยศ	ผู้แทนผู้อำนวยการเขตหลักสี่
2. นายสรายุทธ พงษ์ไทย	นิติกร ผู้แทนนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี
3. ว่าที่ร้อยตรี ภัทรชัย	ปลัดเทศบาลตำบลหนองเสือ
4. นายณัฐนันท์ นุ้ยเงิน	แทนนายก อบต.บางรักน้อย จังหวัดนนทบุรี
5. นางสาวนภษกร พิธีรัตน์	แทนกำนันตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี
6. นายรังสรรค์ คงทอง	อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
7. นางปราณี กลั่นคุ้ม	อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ
8. พ.ต.ท. วิโรจน์ ทองประไพ	สำนักงานคดีพิเศษ กรุงเทพมหานคร
9. พ.ต.ท. ทรงฤทธิ์ ภูนาฤทธิ์	รอง ผกก.(สอบสวน) สภ.ตำรวจนครบาลสุวินวงศ์
10. ดร. พงษ์พันธ์ เอ่งฉ้วน	ที่ปรึกษากฎหมาย
11. นางสาวชญาดา รัตนมโนรมย์	นิติกร อบต.หอมศีล จังหวัดฉะเชิงเทรา
12. นายณัฐนันท์ นุ้ยเงิน	นิติกร อบต.บางรักน้อย จังหวัดนนทบุรี
13. ว่าที่ร้อยตรีพรเทพ อ่อนรัตน์	ที่ปรึกษากฎหมาย
14. ดร. สันติ เหล่าบุญเสงี่ยม	ข้าราชการบำนาญ (ที่ปรึกษากฎหมาย)
15. ดร. มโหสถ เกิดเดช	จนท.สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีประเทศไทย
16. ดร. ธาณี เนื่องจำนงค์	อดีต นายก อบต.หนองซำซาก จังหวัดชลบุรี
17. ดร. วิฑูตาภรณ์ น้อยนาถุม	อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
18. ร้อยตำรวจเอก ดร. วีระชัย ศรีวะอุไร	ข้าราชการบำนาญ (ที่ปรึกษากฎหมาย)
19. นายประพัฒน์ กลั่นคุ้ม	กำนันตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี
20. นายสมเดช เอี่ยมชัย	กำนันตำบลบึงบา จังหวัดปทุมธานี
21. นายเลิศ เทือกแสง	ทนายความ จังหวัดหนองบัวลำภู
22. พ.อ. อ. อภิลักษณ์ เนียมมกล้า	ข้าราชการทหารอากาศ ดอนเมือง กรุงเทพมหานคร
23. พ.ต.ท. หญิงชัชชลัยย์ ค้วงเอียด	ข้าราชการตำรวจ
24. นางสาวธิดารัตน์ เพชรไกร	นักศึกษาระดับปริญญาเอก มหาวิทยาลัยศรีปทุม
25. นายสุขชาติ เลิศวุฒิรักษ์	นักศึกษาระดับปริญญาเอก มหาวิทยาลัยศรีปทุม
26. ดร. อาณิตยา มาบัว	ข้าราชการ สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ
27. นายอริชาติ จีระประเสริฐ	พนักงาน อบต.ท่าอิฐ
28. นายนิติ เนื่องจำนงค์	นักธุรกิจ

29.ดร.กมลพร หงส์สกุล

30.น่านิสิต ตั้งวัชระ

อาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย





ทนายความ กรุงเทพมหานคร

## ภาพรายชื่อประชากรการมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

SRIPATUM UNIVERSITY  
**LAW**  
ใบลงทะเบียน

การฝึกทำ Co-design เรื่อง "ถอดแบบกิจกรรมว่าดี ๒๐๒๓ ว่าดี เมื่อมองจากมุมมองการปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีศึกษาโครงการปรับปรุงโครงสร้างการดูแล  
ผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรอินทรีย์





ณ ห้องประชุม อาคาร ๑ ชั้น ๑ โรงแรมพิกัด อาคาร ๑ ชั้น ๑ ถนนพหลโยธิน แขวงสามยุค อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่  
วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๘.๐๐ น.

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น	
		กลุ่มที่ ๑ ผู้ให้ข้อมูล				
1		ผู้ให้ข้อมูลกรุงเทพมหานคร				
2		ผู้ให้ข้อมูลขอนแก่น				
3	นางสาววิมลรัตน์ นามะ	ผู้ให้ข้อมูลเทศบาลเมือง เชียงใหม่	0916980992	vimlanam@city.go.th		
4	นายสุวิทย์ นามะ	นายก อบต.หนองบัวหนองบัว (D3I)	089-5930119			
5	นายวิวัฒน์ นามะ	ปลัด อบต.หนองบัว ๑ หนองบัว (D3I)	090-9916572			
6	นายสุวิทย์ นามะ	ปลัด อบต.หนองบัว ๑ หนองบัว				
7	นายวิวัฒน์ นามะ	นายก อบต.หนองบัว ๑ หนองบัว	096-4450974			

SRIPATUM UNIVERSITY  
**LAW**  
ใบลงทะเบียน

การฝึกทำ Co-design เรื่อง "ถอดแบบกิจกรรมว่าดี ๒๐๒๓ ว่าดี เมื่อมองจากมุมมองการปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีศึกษาโครงการปรับปรุงโครงสร้างการดูแล  
ผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรอินทรีย์

ณ ห้องประชุม อาคาร ๑ ชั้น ๑ โรงแรมพิกัด อาคาร ๑ ชั้น ๑ ถนนพหลโยธิน แขวงสามยุค อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่  
วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๘.๐๐ น.

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น	
		กลุ่มที่ ๒				
1	นางสาววิมลรัตน์ นามะ	นายก อบต.หนองบัวหนองบัว (D3I)	0973465674			
2		ผู้ให้ข้อมูลขอนแก่น				
3	นายสุวิทย์ นามะ	ปลัด อบต.หนองบัว ๑ หนองบัว (D3I)	090-9916572			
4	นายวิวัฒน์ นามะ	ปลัด อบต.หนองบัว ๑ หนองบัว	096-4450974			
5	นายวิวัฒน์ นามะ	นายก อบต.หนองบัว ๑ หนองบัว (D3I)	096-4450974			

SRIPATUM UNIVERSITY  
**LAW**

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co-design ที่ 4 "กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการร่วมลงทุนในธุรกิจบริการที่ประชาชนสามารถ  
จัดธุรกิจบริการร่วมกับผู้ให้บริการ"

ณ ห้องประชุมอาคาร 1 ชั้น 3 โรงแรมดิเคอ ถนนสุขุมวิท ถนนเพลินจิต กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดีที่ 28 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2564 เวลา 09.00 - 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น	
		<b>ศูนย์นวัตกรรม</b>				
1	ดร. สันติ เทตบุญสุวัฒน์	ผู้อำนวยการศูนย์ นวัตกรรมกฎหมาย	029 0481684			
2	ดร.วไลยพร สัตตพร	คณาจารย์ภาควิชาการศึกษานิติศาสตร์และนิติปรัชญา	0273458670			
3	ดร.ธนาภรณ์ นิ่มนวล	อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เขต 1 กรุงเทพฯ	021-2550428			
4	ดร.สุวิทย์ นิ่มนวล	อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	057-023033	Thira.sanghathorn@vsn.ac.th		
5	ดร.ดร.วิรัช ศรี ทรัพย์	ผู้อำนวยการศูนย์ นวัตกรรมกฎหมาย	021-8679168	msr. vichai-sri@vsn.ac.th		

SRIPATUM UNIVERSITY  
**LAW**

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co-design ที่ 4 "กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการร่วมลงทุนในธุรกิจบริการที่ประชาชนสามารถ  
จัดธุรกิจบริการร่วมกับผู้ให้บริการ"

ณ ห้องประชุมอาคาร 1 ชั้น 3 โรงแรมดิเคอ ถนนสุขุมวิท ถนนเพลินจิต กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดีที่ 28 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2564 เวลา 09.00 - 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น	
		<b>ศูนย์นวัตกรรม</b>				
1	ดร.ดร.วิรัช ศรี ทรัพย์	ผู้อำนวยการศูนย์ นวัตกรรมกฎหมาย	0219823521 0219434521			
2	ดร.พรพรรณ นิ่มนวล	อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เขต 1 กรุงเทพฯ	021-2550428			
3	นางสาวสุภาวดี โสภณ โสภณ	นิติกร กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เขต 1 กรุงเทพฯ	010-5515421			
4	นายสุวิทย์ นิ่มนวล	นิติกร กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เขต 1 กรุงเทพฯ	022-0235974			
5	วไลยพร สัตตพร	คณาจารย์ภาควิชาการศึกษานิติศาสตร์และนิติปรัชญา	021-620423			



SRIPATUM UNIVERSITY  
**LAW**

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co-design เรื่อง "กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการนำสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา ในกรณีที่มีการนำเข้าโดยผิดกฎหมาย"  
หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

ณ ห้องประชุมคณะฯ ชั้น 3 โรงแรมทีเค พาเลส สุขุมวิท ถนนสุขุมวิท แขวงคลองเตย เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดีที่ 28 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2564 เวลา 09.00 - 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น	
		กลุ่มสาระที่ 4				
1	น.ส. นภาพร พิริโรจน์ นางประทีปณ์ กิ่งสูงเนิน	สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ (ก.ต.ท.)	0519924569		<i>[Signature]</i>	
2	นายเกษม ธีระกิจ	สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ				
3	นายธีรศักดิ์ งามสง่า	อธิบดีกรมการค้าระหว่างประเทศ	091-8943486		<i>[Signature]</i>	
4	นายปรานี กิ่งสูงเนิน	อธิบดีกรมการค้าภายใน	045993758		<i>[Signature]</i>	
5	ร.ท.ท. วิฑูรย์ กิ่งสูงเนิน	<i>[Signature]</i>	089-5006506		<i>[Signature]</i>	

SRIPATUM UNIVERSITY  
**LAW**

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co-design เรื่อง "กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กรณีการนำสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา ในกรณีที่มีการนำเข้าโดยผิดกฎหมาย"  
หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

ณ ห้องประชุมคณะฯ ชั้น 3 โรงแรมทีเค พาเลส สุขุมวิท ถนนสุขุมวิท แขวงคลองเตย เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร

วันพฤหัสบดีที่ 28 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2564 เวลา 09.00 - 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น	
		กลุ่มสาระที่ 4				
1	ดร.ณัฐ นีละไพจิตร	อธิบดีกรมการค้าระหว่างประเทศ	091-890999		<i>[Signature]</i>	
2	ดร.นเรศพันธ์ กิ่งสูงเนิน	สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ	091-925987	tbl.nss@tce.go.th	<i>[Signature]</i>	
3	ดร.วิฑูรย์ นีละไพจิตร	อธิบดีกรมการค้าภายใน	087-0220030	tbl.nss@tce.go.th	<i>[Signature]</i>	
4	นายปรานี กิ่งสูงเนิน	อธิบดีกรมการค้าภายใน	045993758		<i>[Signature]</i>	
5						

ภาพกิจกรรมการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)





ภาพกิจกรรมที่ 2 (กลุ่มเฉพาะ)



ภาพกิจกรรมที่ 3 (กลุ่มเฉพาะ)



ภาพกิจกรรมที่ 4 (กลุ่มผสม)



ภาพกิจกรรมที่ 5 (กลุ่มเฉพาะนำเสนอ)



ภาพกิจกรรมที่ 6 (กลุ่มผสมนำเสนอ)

ภาคผนวก ค.

รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัยการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

## รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัยการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

1. นายประสิทธิ์ ประวรรณะ                      นักกฎหมาย
2. นายสัญญา แก้วอนันต์                      ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด  
ประจวบคีรีขันธ์
3. นายสุชาติ เลิศวุฒิรักษ์                      นักกฎหมาย
4. ดร.อนิตยา มาบัว                              เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวนคดีพิเศษ
5. นายชยกัทย์ ทิพย์โพธิ์                      การไฟฟ้า
6. ว่าที่ร้อยตรีพรเทพ อ่อนรัตน์              นักกฎหมาย
7. พ.อ.อ.อภิรักษ์ณ์ เนียมกล้า                ทหารอากาศ
8. พ.ต.ท.หญิงชัชชลัยย์ ศิวังเอียด            รองผู้กำกับการสถานีตำรวจ
9. นางสาวธิดารัตน์ เพชรไกร                    นักกฎหมาย
10. นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี              อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
11. นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด                อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
12. นายกเทศมนตรีเมืองบางกรวย              ตำบลวัดชลอ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี
13. นายกเทศมนตรีเมืองบางบัวทอง            ตำบลโสนลอย อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี
14. นายกเทศมนตรีเมืองบางศรีเมือง            ตำบลบางศรีเมือง อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
15. นายกเทศมนตรีตำบลปลายบาง              ตำบลบางคูเวียง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี
16. นายกเทศมนตรีตำบลศาลากลาง              ตำบลศาลากลาง ปลายบางอำเภอ จังหวัดนนทบุรี
17. นายกเทศมนตรีตำบลไทรน้อย                ตำบลคลองขวาง อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี
18. นายกเทศมนตรีตำบลไทรม้า                ตำบลไทรม้า อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
19. นายกเทศมนตรีตำบลบางม่วง              ตำบลบางม่วง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
20. นายกเทศมนตรีตำบลบางใหญ่              ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
21. นายกเทศมนตรีเมืองคลองหลวง              ตำบลคลองสอง อำเภอคลองหลวง
22. นายกเทศมนตรีเมืองคูคต                    ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกาจังหวัดปทุมธานี
23. นายกเทศมนตรีเมืองท่าโขลง                ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอกองหลวง
24. นายกเทศมนตรีเมืองปทุมธานี              ตำบลบางปรอก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี
25. นายกเทศมนตรีนครรังสิต                    ตำบลประชาธิปัตย์ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี
26. นายกเทศมนตรีเมืองลำสามแก้ว              ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกาจังหวัดปทุมธานี
27. นายกเทศมนตรีเมืองสนั่นราษฎร์            ตำบลบึงนาราง อำเภออำเภोधัญบุรี
28. นายกเทศมนตรีตำบลคลองพระอุดม            ตำบลคลองพระอุดม อำเภอลาดหลุมแก้ว

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 29. นายกเทศมนตรีตำบลชัยบุรี     | ตำบลลำผักกูด อำเภอชัยบุรี จังหวัดปทุมธานี |
| 30. นายกเทศมนตรีตำบลบางกะดี     | ตำบลบางกะดี อำเภอเมืองปทุมธานี            |
| 31. นายกเทศมนตรีนครนครรปฐม      | ตำบลบ่อพลับ อำเภอเมืองนครรปฐม             |
| 32. นายกเทศมนตรีเมืองกระทุ่มล้ม | ตำบลกระทุ่มล้ม อำเภอสามพราน               |
| 33. นายกเทศมนตรีเมืองไร่จิง     | ตำบลไร่จิง อำเภอสามพราน                   |
| 34. นายกเทศมนตรีเมืองสามพราน    | ตำบลสามพราน อำเภอสามพราน                  |
| 35. นายกเทศมนตรีตำบลกำแพงแสน    | ตำบลทุ่งกระพังโหม อำเภอกำแพงแสน           |
| 36. นายกเทศมนตรีตำบลคลองโยง     | ตำบลคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล                 |
| 37. นายกเทศมนตรีตำบลคอนยายหอม   | ตำบลคอนยายหอม อำเภอเมืองนครรปฐม           |
| 38. นายกเทศมนตรีตำบลธรรมศาลา    | ตำบลธรรมศาลา อำเภอเมือง                   |
| 39. นายกเทศมนตรีตำบลนครชัยศรี   | ตำบลนครชัยศรี อำเภอนครชัยศรี              |
| 40. นายกเทศมนตรีตำบลบางกระพิก   | ตำบลบางกระพิก อำเภอสามพราน                |

### ภาพกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)



ภาพกิจกรรมที่ 1 ผู้ชี้แจงนำเสนอร่างกฎหมาย



ภาพกิจกรรมที่ 2 การวิพากษ์







ภาพกิจกรรมที่ 3 การชี้แจงประกอบการวิพากษ์

### ภาพรายชื่อผู้รับฟังความคิดเห็น (Hearing)

SRIPATUN UNIVERSITY  
**LAW**  
ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Hearing เรื่อง "กฎเกณฑ์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ภาคใต้ กรณีเลื่อน ใบปริญญาตรี ในกรณีการเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัย"  
ณ ห้องประชุมศูนย์ 2 อาคาร 2 ชั้น 2 วิทยาลัย สงขลานครินทร์ วิทยาเขต ภูเก็ต ภูเก็ต 8 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2564 (08:15.00 - 16.00 น.)


ตัววัดคุณสมบัติ

ลำดับ	หน่วยงาน	ชื่อ - สกุล	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
1	คณะกรรมการบริหาร	ดร.วิวัฒน์ วัฒนศิริ	085-4115471		
2	คณะกรรมการปกครอง	นาย สวัสดิ์ วัฒนศิริ	0942920663		
3	คณาจารย์ประจำคณะ	ดร.สุวิทย์ วัฒนศิริ	0942920663		
4	คณาจารย์ประจำคณะ	ดร.วิวัฒน์ วัฒนศิริ	080-923-110		
5	คณาจารย์ประจำคณะ				
6	คณาจารย์ประจำคณะ				
7	คณาจารย์ประจำคณะ				
8	คณาจารย์ประจำคณะ				


SRIPATUN UNIVERSITY  
**LAW**  
ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Hearing เรื่อง "กฎเกณฑ์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ภาคใต้ กรณีเลื่อน ใบปริญญาตรี ในกรณีการเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัย"  
ณ ห้องประชุมศูนย์ 2 อาคาร 2 ชั้น 2 วิทยาลัย สงขลานครินทร์ วิทยาเขต ภูเก็ต ภูเก็ต 8 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2564 (08:15.00 - 16.00 น.)

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
1	ดร.วิวัฒน์ วัฒนศิริ	085-4115471		
2	นาย สวัสดิ์ วัฒนศิริ	0942920663		
3	ดร.สุวิทย์ วัฒนศิริ	0942920663		
4	ดร.วิวัฒน์ วัฒนศิริ	080-923-110		
5	ดร.วิวัฒน์ วัฒนศิริ	0942920663	vi.vanitsiri@gmail.com	
6	ดร.สุวิทย์ วัฒนศิริ	0942920663	su.wanitsiri@gmail.com	
7	นาย สวัสดิ์ วัฒนศิริ	081-8554009	sal.wanitsiri@gmail.com	
8	ดร.วิวัฒน์ วัฒนศิริ	0939693779		

  
**ใบลงทะเบียน**  
 การจัดการ Hearing เรื่อง "คดีอุทธรณ์คดีอาญาว่าด้วยการร่วมฉ้อโกงและการปกปิดส่วนเกินเงิน ในการจัดการบริการที่ปราศจากสาระ" ณ ศาลอุทธรณ์คดี 2 อธิบดี ชั้น 3 โรงแรมพลาซ่า แอทธินี ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมธานี กรุงเทพมหานคร  
 วันพุธที่ 8 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2564 (08:00 - 16:00 น.)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
1	นางสาว อรุณ	09-3247777	warren@hotmail.com	
2	นางสาว อรุณ	09-3247777	bang-ocw@hotmail.com	
3	นาง อรุณ	09-3247777		
4	นางสาว อรุณ	09-3247777	klara.yong@hotmail.com	
5	นาย อรุณ	091 2949444		
6	นางสาว อรุณ	099 9999999		
7	นางสาว อรุณ	083 8888888		
8	นางสาว อรุณ	091 9999999		

  
**ใบลงทะเบียน**  
 การจัดการ Hearing เรื่อง "คดีอุทธรณ์คดีอาญาว่าด้วยการร่วมฉ้อโกงและการปกปิดส่วนเกินเงิน ในการจัดการบริการที่ปราศจากสาระ" ณ ศาลอุทธรณ์คดี 2 อธิบดี ชั้น 3 โรงแรมพลาซ่า แอทธินี ถนนเพลินจิต แขวงลุมพินี เขตปทุมธานี กรุงเทพมหานคร  
 วันพุธที่ 8 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2564 (08:00 - 16:00 น.)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หมายเลข	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
1	นางสาว อรุณ				
2	นางสาว อรุณ	นางสาว อรุณ (นางสาว)	091-7777777		
3	นางสาว อรุณ		0918002783		
4	นางสาว อรุณ	091	0917777777		
5	นางสาว อรุณ	นางสาว อรุณ (นางสาว)	092222222		
6	นางสาว อรุณ		091-6666666		
7	นางสาว อรุณ	นางสาว	0830294949		
8	นางสาว อรุณ	นางสาว	0916441629		

## ภาพฉาย PowerPoint Presentation การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)



### การสอบป้องกันคุณสมบัติ

เรื่อง

“กฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

โดย

นายอภิชาติ เสียงอ้า  
 หลักสูตรนิติศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
 วันพฤหัสบดีที่ 16 ธันวาคม 2564  
 ณ ห้องไอวี 2 ชั้น 2 โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร



### ความเป็นมา และ ความสำคัญของปัญหา

#### ความเป็นมาของปัญหา

1. การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ขอบเขตหน้าที่ตาม พรบกระจายอำนาจ
4. ข้อจำกัดการจัดทำบริการสาธารณะของ อปท ประเภท
5. ความร่วมมือระหว่าง อปท.-หน่วยงานรัฐ และภาคเอกชน
6. ปัญหากฎหมายรองรับความร่วมมือของ อปท.

## ความสำคัญของปัญหา



- ความสำคัญของบริการสาธารณะ
- ปัญหาการไม่มีความร่วมมือระหว่าง อปท.
- ผลกระทบจากการบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- เพื่อให้ทราบคำตอบว่า ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การสหการจะเกิดขึ้นได้อย่างไร
- คำตอบที่ได้ นำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้ วยการจัดตั้งองค์การสหการ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาและวิจัย ทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน การจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหา และผลกระทบ ที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทย และกฎหมาย ต่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย (ต่อ)

2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้าง องค์ประกอบและรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.5 เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ทฤษฎี หลักการ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2. ขอบเขตด้านประชากร

การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบร่วมออกแบบ การรับฟังความคิดเห็น จากบุคคลที่มีส่วนได้เสีย ในปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



### คำถามการวิจัย

1. ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น ในรูปแบบองค์การสหการ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ มีอะไรบ้าง
2. บริการสาธารณะมีความสำคัญและจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นอย่างไร
3. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบต่อการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นอย่างไรบ้าง
4. ประเทศที่มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น ที่นำมาเปรียบ เทียบมีประเทศใดบ้าง
5. โครงสร้างขององค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศ เป็นอย่างไร
6. กฎหมายไทยที่กำหนดการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ นั้น มีกฎหมายอะไรบ้าง มีสาระสำคัญอย่างไร
7. โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบด้วยอะไรบ้าง

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายต้นแบบในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตัดแบ่งภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ารจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. ประโยชน์ต่อประชาชนเมื่อมีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จะทำให้ประชาชนในเขตรับผิดชอบ ได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
3. ประโยชน์ต่อการบริหารการปกครองประเทศเมื่อมีองค์การที่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ชุมชนเข้มแข็ง ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น



## วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research Methodology) ประกอบด้วย

- การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)
- การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)
- การจัดทำกรมีส่วนร่วมกันออกแบบ – ร่วมออกแบบ  
(Participatory Design, Co-Design)
- การจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

## การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

### ทฤษฎี

- (1) ทฤษฎีบริการสาธารณะ
- (2) ทฤษฎีว่าด้วยนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน
- (3) ทฤษฎีองค์การและการบริหาร
- (4) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

### หลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย

- (1) หลักนิติรัฐ
- (2) หลักนิติธรรม
- (3) หลักการกระจายอำนาจ
- (4) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) หลักการมีส่วนร่วม
- (6) หลักการตรวจสอบ
- (7) หลักความรับผิดชอบ

### การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

#### กฎหมายต่างประเทศ

1. สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Republic of France)

Syndicate: Code général des collectivités territoriales of 1996  
(พ.ศ.2539): Établissements publics de coopération intercommunale

2. สหรัฐอเมริกา (United States)

Special Districts: Solid Waste Disposal District Act of 1965  
(พ.ศ.2508)

3. ประเทศญี่ปุ่น (Municipality cooperative) : Local Autonomous  
Law 1947( 2490)

### การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
- 3) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561
- 4) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561
- 5) พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

พ.ศ.2562

- 6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549

### การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

- 7) ยุทธศาสตร์ชาติ 20ปี พ.ศ .2561-2580
- 8) แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
พ.ศ.2560 -2569
- 9) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 10) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. 2537
- 11) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540
- 12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
พ.ศ.2528
- 13) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.  
2542

### การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

#### ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก

- 1) ปัญหาและอุปสรรคของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ความคิดเห็นต่อการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ
- 3) ข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ
- 4) มีวิธีการใดบ้างที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือจัดบริการสาธารณะ

### การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

5) ประเภทบริการสาธารณะที่ต้องการให้มีความร่วมมือกัน  
จัดทำ

6) ข้อจำกัดของกฎหมายสำหรับรูปแบบการร่วมมือ

7) มาตรการที่ภาครัฐส่วนกลางควรให้ความช่วยเหลือ

8) ข้อเสนอแนะหรือข้อแนะนำอื่น ที่เป็นประโยชน์หากจะ  
จัดทำกฎหมายต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

17

### ภาพการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-depth interview)



### การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory design, Co- design)

ประชากรร่วมออกแบบ 16 คน ประกอบด้วย

ชุดที่ 1 ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้แก่

- กลุ่มผู้ให้บริการ
- กลุ่มผู้รับบริการ
- กลุ่มนักกฎหมาย
- กลุ่มนักวิชาการ

ชุดที่ 2 ประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม

เป็นกลุ่มประชากรที่มาจากกลุ่มประชากรเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม  
ในสัดส่วนกลุ่มละ 1 ใน 4 ของจำนวนกลุ่มเฉพาะในแต่ละกลุ่ม

34

### การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory design, Co- design)

กิจกรรม : Co-design



ผู้วิจัยนำเสนอ



การมีส่วนร่วมออกแบบร่วมออกแบบ



ประชากรกลุ่มนำเสนอ



ผู้เข้าร่วมงานCo-design

35

### ประเด็นการทำ Co-Design

1. กรรมการสภาท้องถิ่น
  - ขอบเขตพื้นที่วาระการดำรงตำแหน่ง
2. กรรมการอำนวยการองค์การสหการ
  - โครงสร้างคณะกรรมการ-ขอบเขตพื้นที่-วาระการดำรงตำแหน่ง
3. ผู้อำนวยการองค์การสหการ
  - คุณสมบัติ-อำนาจหน้าที่
4. โครงสร้างองค์การสหการ (ฝ่ายงาน)
5. ประเภทบริการสาธารณะ

21

### เปรียบเทียบผลการวิจัยกับผลการทำ Co-Design

โครงสร้างองค์การสหการ	ผลจากการทำ Co-Design	ผลจากการทำวิจัย
1. กรรมการสภาท้องถิ่น - โครงสร้างองค์การ - ขอบเขตพื้นที่ - วาระการดำรงตำแหน่ง	✓	✓
2. คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ - โครงสร้าง - ขอบเขตพื้นที่ - วาระการดำรงตำแหน่ง	✓	✓
3. ผู้อำนวยการ - คุณสมบัติ - อำนาจหน้าที่	✓	✓

22

### เปรียบเทียบผลการวิจัยกับผลการทำ Co-Design

โครงสร้างองค์การสหการ	ผลจากการทำ Co-Design	ผลจากการทำวิจัย
4. โครงสร้างองค์การสหการ	✓	✓
1) ฝ่ายอำนวยการ	✓	✓
2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน	✓	✓
3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล	✓	✓
4) ฝ่ายบริการสาธารณะ	✓	✓
5) ฝ่ายช่างซ่อมบำรุง	✓	✓
5. ระบุทบริการสาธารณะ	✓	✓
1) ด้านการคมนาคม	✓	✓
2) ด้านการศึกษา	✓	✓
3) ด้านสาธารณสุข	✓	✓
4) ด้านการจัดการขยะ	✓	✓

### ข้อค้นพบ

#### โครงสร้างองค์การสหการ ประกอบด้วย

- 1) คณะกรรมการสภาองค์การสหการ
  - โครงสร้างคณะกรรมการ
  - ขอบเขตหน้าที่
- 2) คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ
  - ขอบเขตอำนาจหน้าที่
  - คุณสมบัติประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
  - วาระการดำรงตำแหน่งประธานฯ และผู้ทรงคุณวุฒิ
- 3) ผู้ว่าการองค์การสหการ
  - คุณสมบัติ
  - ขอบเขตอำนาจหน้าที่

## ข้อค้นพบ

### 4. โครงสร้างฝ่ายงานองค์การ

- ฝ่ายอำนวยการ
- ฝ่ายบริหารงานการเงิน
- ฝ่ายบริหารงานบุคคล
- ฝ่ายโยธาธิการ
- ฝ่ายประชาสัมพันธ์

### 5. ประเภทบริการสาธารณะ

- ด้านการคมนาคม
- ด้านการศึกษา
- ด้านอื่นๆ
- ด้านการสาธารณสุข
- ด้านการจัดการขยะ

25

## ข้อค้นพบ

การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ ... พ.ศ. ....  
โดยมีโครงสร้างกฎหมาย 8 หมวด 2 ส่วน 49 มาตรา ประกอบด้วย

หมวด 1 บททั่วไป	(4 มาตรา)
หมวด 2 การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่	(5 มาตรา)
หมวด 3 ทุน รายได้ และทรัพย์สิน	(5 มาตรา)
หมวด 4 คณะกรรมการ	
ส่วนที่ 1 คณะกรรมการสภาองค์การสหการ	(7 มาตรา)
ส่วนที่ 2 คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ	(8 มาตรา)
หมวด 5 การบริหารและการดำเนินงานกิจการ	
- ผู้ว่าการองค์การสหการ	(9 มาตรา)
หมวด 6 ผู้ปฏิบัติงานองค์การสหการ	(4 มาตรา)
หมวด 7 โครงสร้างองค์การสหการ	(1 มาตรา)
หมวด 8 บัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การ	(4 มาตรา)
บทเฉพาะกาล	(2 มาตรา)

27



### ภาพการสัมมนารับฟังความคิดเห็น(Hearing)



### การแก้ไขร่างกฎหมายจากการรับฟังความคิดเห็น

ข้อวิพากษ์	การแก้ไข	เหตุผลที่แก้ไข
“สหการผสม” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ	“สหการผสม” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ	เพราะจะเป็นการที่กำหนดให้เทศบาลจะต้องร่วมกับหน่วยงานอื่นในทุกสหการ หากไม่มีเทศบาลร่วมด้วยจะจัดตั้งองค์การขึ้นไม่ได้

### หลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมาย

การร่างบทบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องข้องในการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ.... พ.ศ. .... เป็นการตรากฎหมายที่มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ข้อ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศข้อ 3 กำหนดให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### หลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมาย

ได้ตรวจสอบร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสหการ....พ.ศ. .... กับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้ว ไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ทั้ง 9 ข้อ

### เหตุผลความจำเป็นในการร่างกฎหมาย

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประสบปัญหาการจัดทำบริการ สาธารณะไม่ทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ เทคโนโลยี และด้านกฎหมาย กฎหมายจัดตั้ง อบต. 3 ฉบับ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน จัดทำบริการสาธารณะได้ -พรบ

.เทศบาล พ.ศ. 2496

-พรบ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

-พรบ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

บริการสาธารณะ หมายถึง ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของภาครัฐจะต้องจัดทำ เพื่อให้ บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม อย่างต่อเนื่อง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ ให้ทำได้ คือ

มาตรา	ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสห การ... พ.ศ. ...	หลักการและเหตุผล
หมวด 1 บททั่วไป		
1	พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว່าด้วยการ จัดตั้งองค์การสหการ... พ.ศ. ....	เพื่อให้มีกฎหมายเฉพาะ เกี่ยวกับการจัดตั้ง องค์การสหการ ที่มีความ ชัดเจน และมีการบริหาร จัดการที่เหมาะสมเพื่อให้ เกิดความร่วมมือระหว่าง ท้องถิ่น
2	พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจ ากวันประกาศ ใน ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป	เพื่อให้มีการเปิดเผยให้ ผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยทั่วไปก่อนกฎหมายมี ผลบังคับใช้

3	<p>ในพระราชกฤษฎีกานี้</p> <p>“องค์กร” หมายความว่า องค์กรที่ร่วมกันจัดตั้งองค์การสาธารณสุข</p> <p>“องค์กร” หมายความว่า องค์กรสาธารณสุข</p> <p>“สาธารณสุข” หมายความว่า ความร่วมมือขององค์กร เพื่อจัดทำบริการสาธารณสุข</p> <p>“สาธารณสุขเทศบาล” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับเทศบาล เพื่อจัดทำบริการสาธารณสุข</p> <p>“สาธารณสุข” หมายความว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือภาคเอกชน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณสุข</p> <p>“คณะกรรมการกำกับดูแล” หมายความว่า คณะกรรมการสภาองค์การสาธารณสุข</p> <p>“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสาธารณสุข</p> <p>“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการองค์การสาธารณสุข</p> <p>“รองผู้ว่าการ” หมายความว่า รองผู้ว่าการองค์การสาธารณสุข</p> <p>“บริการสาธารณสุข” หมายความว่า กิจกรรม ที่องค์การสาธารณสุข มีหน้าที่ดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน</p> <p>“กฎหมายต้นแบบ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกาต้นแบบที่เห็นต้นแบบของร่างกฎหมาย โดยปรับปรุงแก้ไข ตามผลของการศึกษาและ</p>	<p>เพื่อเป็นการให้คำปรึกษา ความช่วยเหลือ สำหรับค่าในกฎหมายฉบับนี้ เพื่ออธิบายหรือขยาย ความหมายของบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจน และสร้างความเข้าใจร่วมกันของผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้</p> <p>-ทฤษฎีองค์การ</p>
---	--	---

4	<p>ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ และให้มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้ กฎ ระเบียบ หรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้</p>	<p>เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายจึงกำหนดให้มีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกา มีอำนาจดำเนินการหรือปฏิบัติตามกฎหมาย</p> <p>-ทฤษฎีองค์การ</p>
---	--	---

5	ให้จัดตั้งองค์การขึ้น เรียกว่า "องค์การสหการ" เรียกโดยย่อว่า "อ.ส.ก."	เพื่อให้อำนาจจัดตั้งองค์การสหการและอักษรย่อขององค์การสหการ -ทฤษฎีอำนาจรัฐ
6	ให้องค์การมีสำนักงานตั้งอยู่ที่...ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้	เพื่อกำหนดที่ตั้งสำนักงานองค์การสหการ เป็นศูนย์กลางการติดต่อประสานงานขององค์การสหการ
7	องค์การมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) เพื่อเป็นองค์การร่วมระหว่างองค์กร ในการจัดทำบริการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (2) เพื่อให้มีองค์การเฉพาะในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยในเขตที่รับมอบหมาย (3) เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับขยะเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การในการจัดตั้งองค์การสหการ  -ทฤษฎีองค์การ -หลักความรับผิดชอบ

8	เพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ให้้องค์การมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ด้วย (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สิน สิทธิต่าง ๆ (2) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน (3) ให้กู้ยืมเงินหรือสูยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ (4) เข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ในกิจการเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ (5) เป็นตัวแทน มอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นประกอบกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ขององค์การ (6) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการ ในการดำเนินงาน (7) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรล่วัตถุประสงค์ขององค์การ	เพื่อกำหนดอำนาจในการทำการให้บรรล่วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7  -หลักความรับผิดชอบ
---	---	---

9	<p>นอกจากมาตรา 8 องค์การสหการ มีหน้าที่จัดทำบริการ สาธารณะด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) การคมนาคม</li> <li>(2) การศึกษา</li> <li>(3) การสาธารณสุข</li> <li>(4) การจัดการขยะ</li> <li>(5) ด้านอื่นๆ ตามที่ผู้ว่าการกำหนดด้วยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ</li> </ol> <p>ให้องค์กรจัดทำเฉพาะกิจการบริการสาธารณะ อย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ร่วมจัดตั้งมอบให้ดำเนินการ</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของ องค์การสหการ ในการ จัดทำบริการสาธารณะ</p> <p>-ทฤษฎีบริการ- สาธารณะ</p>
---	--	--

17

### หมวด 3 ทูน รายได้ และทรัพย์สิน

10	<p>ทูนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการขององค์การ ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม</li> <li>(2) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความ เหมาะสมเป็นรายปี</li> <li>(3) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ อุทิศให้</li> <li>(4) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือ รายได้จากกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ ขององค์การ</li> <li>(5) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การ</li> </ol>	<p>เพื่อกำหนดที่มาแห่งทุน หรือรายได้ เพื่อให้ องค์การใช้บริหารจัดการ บริการสาธารณะใน อำนาจหน้าที่ พร้อมด้วย อำนาจการมีหรือจัดหา ประโยชน์ในทรัพย์สิน ขององค์การ</p> <p>-หลักความคุ้มค่า</p>
----	---	--

18

11	ในกรณีที่องค์กรจัดให้มีบริการใดอันอยู่ใน วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ขององค์กร ให้องค์กรมีอำนาจเรียก เก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการ จากกิจการนั้นได้ตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด	เพื่อกำหนดให้องค์กรมี อำนาจในการจัดเก็บ รายได้จากบริการที่ ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ - ทฤษฎีองค์กร - หลักความคุ้มค่า
12	บรรดารายได้ขององค์กรไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่ง กระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ  (หลักรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า)	เพื่อเป็นการกำหนดให้ รายได้ของกิจการนั้น สามารถนำมาใช้ใน กิจการขององค์กรได้ โดยไม่ต้องนำส่ง ส่วนกลาง เพื่อความ สะดวกรวดเร็วในการ บริหารจัดการบริการ สาธารณะในหน้าที่

13	ให้หอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งองค์กรได้มาจากการให้ หรือซื้อ ด้วยเงินรายได้ขององค์กรเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กร ให้องค์กรมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จำหน่าย และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กร	เพื่อให้อำนาจองค์กร ใน การดูแลรักษา รวมทั้ง การใช้ การจำหน่ายและ จัดหาประโยชน์ ใน ทรัพย์สินขององค์กร - ทฤษฎีอำนาจรัฐ
14	การใช้จ่ายเงินขององค์กร ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจการของ องค์กรโดยเฉพาะ การเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินขององค์กร ให้เป็นไป ตามข้อบังคับที่ผู้ว่าการกำหนด	- เพื่อกำหนดขอบเขตใน การใช้จ่ายเงินของ องค์กร ตามภารกิจ เพื่อ ประโยชน์ขององค์กร - ทฤษฎีองค์กร - หลักความคุ้มค่า

หมวด 4 คณะกรรมการ		
ส่วนที่ 1 คณะกรรมการสภาองค์การสหภาพ		
15	<p>ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสภาองค์การสหภาพ” เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.ส.ท.” ประกอบด้วย</p> <p>(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน (กรณีความร่วมมือขององค์กรภายในจังหวัด)</p> <p>(2) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นประธาน (กรณีความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างจังหวัด)</p> <p>(3) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ</p> <p>(4) นายกเทศมนตรีทุกเทศบาลที่ร่วมจัดตั้ง เป็นกรรมการ</p> <p>(5) นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ร่วมจัดตั้ง กรรมการ</p> <p>(6) ประธานสภาอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ</p> <p>(7) ประธานสภาหอการค้าในจังหวัด เป็นกรรมการ</p> <p>(8) ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ จำนวน 3 คน</p> <p>(9) ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหภาพ เป็นกรรมการและเลขานุการ</p> <p>(10) ผู้ว่าการองค์การสหภาพ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีองค์กร กำกับดูแล เรียกว่า คณะกรรมการสภาองค์การสหภาพ ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ให้คำปรึกษา แนะนำ การบริหารงานองค์การสหภาพ โดยกำหนดโครงสร้าง และที่มาของคณะกรรมการ</p> <p>-ทฤษฎีองค์การ</p> <p>-หลักการมีส่วนร่วม</p>

16	<p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อทำงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่</p> <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้</p>	<p>เพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>-ทฤษฎีองค์การ</p> <p>-หลักความรับผิดชอบ</p>
17	<p>นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <p>(1) ตาย</p> <p>(2) ลาออก</p> <p>(3) คณะกรรมการให้ออกพระบรมหาราชโองการต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 20</p>	<p>เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ การพ้นจากตำแหน่งกรณีอื่นของผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>-หลักความรับผิดชอบ</p>



18	<p>ในกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการสภาองค์การสหกรณ์แต่งตั้งผู้อื่นแทน เว้นแต่ วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับ การแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น อยู่ในตำแหน่ง เท่าวาระที่เหลืออยู่ ของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคนแทน</p> <p>ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วย คณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคหนึ่ง</p>	<p>เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีผู้ทรงคุณวุฒิที่ พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ</p> <p>- หลักความรับผิดชอบ</p>
----	---	--

19	<p>การประชุมคณะกรรมการกำกับดูแล ต้องมีคณะกรรมการ มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม</p> <p>ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม</p> <p>ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อม ในเรื่องที่ คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ ประชุมพิจารณาว่าประธานหรือกรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุม หรือมีมติในการประชุมเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียง</p>	<p>เพื่อกำหนดองค์ประชุม คณะกรรมการ และการพิจารณามติ</p> <p>-หลักการมีส่วนร่วม</p> <p>-หลักความรับผิดชอบ</p>
----	---	---

20	<p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีคุณสมบัติและไม่ มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) มีสัญชาติไทย</p> <p>(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปี</p> <p>(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ</p> <p>(4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ด้ให้จำคุก เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ</p> <p>(5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารราชการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง และเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง</p> <p>(6) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างขององค์การ ที่ปรึกษาอนุกรรมการ หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีสัญญาจ้างกับองค์การ</p>	<p>เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ และลักษณะต้องห้ามของผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หลักความรับผิดชอบ</li> <li>- หลักความโปร่งใส</li> </ul>
----	---	---

21	<p>ให้คณะกรรมการสภาองค์กรสหการ มีหน้าที่ต่อไปนี้</p> <p>(1) ให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินโครงการบริการสาธารณะ</p> <p>(2) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินโครงการ</p> <p>(3) ให้คำแนะนำปรึกษาการหาแหล่งเทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญสำหรับการดำเนินโครงการ</p> <p>(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบประเภทโครงการบริการสาธารณะที่จัดทำ</p> <p>(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ว่าการองค์กร ตามที่ประธานคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์กรสหการเสนอ</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจให้คณะกรรมการสภาองค์กรสหการมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรสหการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หลักความรับผิดชอบ</li> </ul>
----	---	---

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหภาพ		
22	<p>ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหภาพ" เรียกโดยย่อว่า "ก.ค.ส.ภ." ประกอบด้วย</p> <p>(1) ประธานกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์ในกิจการขององค์การ</p> <p>(2) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ โดยารคัดเลือกกันเอง องค์การละ 1 คน</p> <p>(3) คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวข้องกับประเภทบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิของจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดตั้งสหภาพ</p> <p>(4) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดตั้งองค์การ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง</p> <p>(5) ผู้ว่าการองค์การ เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง</p> <p>(6) รองผู้ว่าการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการโดยตำแหน่ง</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีองค์ กรควบคุม การบริหารงานขององค์การสหภาพ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา การบริหารงานขององค์การสหภาพ</p> <p>-ทฤษฎีองค์การ</p> <p>-หลักการมีส่วนร่วม</p> <p>-หลักการตรวจสอบ</p>

23	<p>ประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้อง มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 20</p>	<p>เพื่อกำหนดคุณสมบัติของประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดลักษณะต้องห้ามที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การ</p> <p>-หลักความรับผิดชอบ</p> <p>-หลักความโปร่งใส</p>
24	<p>ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่ทำกับองค์การ หรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของ องค์การไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่ เป็นกิจการสาธารณประโยชน์และมีได้แสวงหากำไร</p>	<p>เพื่อกำหนดลักษณะต้องห้าม เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในองค์การสหภาพ</p> <p>-หลักความโปร่งใส</p>

25	ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 16	เพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ -หลักความรับผิดชอบ
26	นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 7  (หลักความรับผิดชอบ)	เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพ้นจากตำแหน่ง ของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในกรณีอื่น นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ
27	ในกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ปฏิบัติตามมาตรา 18 (หลักความรับผิดชอบ)	เพื่อกำหนดให้มีผู้ปฏิบัติงานในระหว่างไม่มีคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมการที่เหลืออยู่ ไม่ครบองค์ประชุม <sup>๑๖</sup>

28	คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหภาพ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ (2) เสนอนโยบายการจัดประเภทบริการสาธารณะ แก่คณะกรรมการสภาองค์กร (3) ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานบริการสาธารณะ (4) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน (5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่างๆ เพื่อบริหารองค์การ (6) ควบคุมดูแลการบริหารองค์การ (7) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายนอก ในการบริหารจัดการองค์การ (8) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน (9) กำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และการคัดเลือกผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ เสนอคณะกรรมการสภาองค์กรสหภาพเห็นชอบ (10) พิจารณารายงานการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะ เพื่อเสนอคณะกรรมการสภาองค์กรสหภาพเพื่อทราบ	เพื่อกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการบริหารงานองค์การสหภาพ  -หลักความรับผิดชอบ
----	---	--

29	การประชุมคณะกรรมการควบคุมการบริหาร ให้ปฏิบัติ ตาม มาตรา 19	เพื่อกำหนดองค์ประชุม คณะกรรมการ การ บริหารการประชุม คณะกรรมการ และมติ คณะกรรมการในการ พิจารณาชี้ขาด -หลักการมีส่วนร่วม -หลักการตรวจสอบ
หมวด 5 การบริหารและการดำเนินกิจการ		
30	ให้องค์การมีผู้ว่าการคนหนึ่ง โดยคณะกรรมการควบคุม การบริหารเป็นผู้มีอำนาจสรรหา แต่งตั้ง และถอดถอน ผู้ว่าการ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการ ให้เป็นไปตาม ประกาศของคณะกรรมการ	เพื่อกำหนดให้มีผู้บริหาร องค์การ เรียกว่า ผู้ว่าการ องค์การสหการ และ กำหนดหลักเกณฑ์ในการ สรรหา แต่งตั้งและ การ ถอดถอน -ทฤษฎีองค์การ

31	ผู้ว่าการต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่องค์การได้ เต็มเวลา และต้องเป็นผู้ซึ่งมีคุณสมบัติละไม่มี ลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย (2) มีอายุตั้งแต่สี่สิบปีขึ้นไป แต่ไม่เกินหกสิบห้าปี (3) จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาโทหรือ เทียบเท่าขึ้นไป (4) มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ประเภทที่ดำเนินการไม่น้อยกว่า 5 ปี (5) มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับบริการ สาธารณะ (6) กรณีเป็นเจ้าของที่รัฐ ต้องเคยดำรงตำแหน่ง บริหารไม่ต่ำกว่าระดับ 8 (7) กรณีเป็นเอกชนต้องเป็นผู้บริหารองค์กรนิติ	เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ให้เหมาะสมต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ ในการ บริหารงานองค์กร -หลักความรับผิดชอบ -หลักความคุ้มค่า
----	--	---

32	ผู้ว่าการต้อง ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 24	เพื่อกำหนดลักษณะ ต้องห้ามของผู้ว่าการ เพื่อป้องกันปัญหาการ ทุจริตในองค์การ -หลักความโปร่งใส
33	ผู้ว่าการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจ ได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน โดยให้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานรายปี	เพื่อกำหนดวาระการ ดำรงตำแหน่งของ ผู้ว่าการองค์การ สหการ รวมถึงการ ประเมินประสิทธิภาพ การบริหารงาน ประจำปีของผู้ว่าการ -หลักความรับผิดชอบ

34	นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ว่าการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1)ตาย (2)ลาออก (3)ไม่ผ่านการประเมิน (4)คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อน ความสามารถ (5)ขาดคุณสมบัติตามมาตรา31หรือมีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา32 มติของคณะกรรมการให้ผู้ว่าการออกจาก ตำแหน่งนั้น ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อย กว่าสองในสามของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่โดย ไม่นับรวมผู้ว่าการ	เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์การพ้น จากตำแหน่งของผู้ว่า การองค์การสหการใน กรณีอื่น นอกจากการ พ้นจากวาระ -หลักความรับผิดชอบ -หลักความคุ้มค่า
----	---	---

35	<p>ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่ตั้งต่อไปนี้</p> <p>1.เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุ วัตถุประสงค์</p> <p>2. เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงานการเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีถัดไปต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณา</p> <p>3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ รวมทั้งมีอำนาจต่อไปนี้</p> <p>1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน สด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง สงวนทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>2) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย หรือมติที่กรรมการกำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าการองค์การ สหการ</p> <p>-หลักความรับผิดชอบ</p>
----	--	---

36	<p>ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้ว่าการเป็นผู้แทนขององค์การ เพื่อการนี้ ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีผู้แทนในการจัดการแทนองค์การในกรณีที่ต้องทำนิติกรรมหรือ มีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก</p> <p>หลักความรับผิดชอบ</p>
37	<p>ให้คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การ สหการ เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดมาตรฐานอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้ว่าการโดยคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหการ</p>

38	<p>คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์การสหกรณ์ อาจแต่งตั้งรองผู้ว่าการได้ไม่เกินสองคน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภาองค์การสหกรณ์ โดยให้มีหน้าที่ตามที่ผู้ว่าการมอบหมาย</p> <p>รองผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 31 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 32</p> <p>ให้รองผู้ว่าการมีวาระการดำรงตำแหน่งตามวาระของผู้ว่าการองค์การสหกรณ์</p>	<p>เพื่อให้มีผู้ช่วยเหลืองานของผู้ว่าการองค์การสหกรณ์ ในกรณีผู้ว่าการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามพร้อมวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารองค์การ</p> <p>-หลักความรับผิดชอบ</p>
----	---	--

หมวด 6 ผู้ปฏิบัติงานองค์การ		
39	<p>ผู้ปฏิบัติงานขององค์การมีสามประเภท คือ</p> <p>(1) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง</p> <p>(2) ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญที่องค์การจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญโดยมีสัญญาจ้าง</p> <p>(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาปฏิบัติงานในองค์การเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 49</p>	<p>เพื่อให้มีผู้ปฏิบัติงานในองค์การแต่ละด้าน เพื่อให้องค์การสามารถบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืน</p> <p>-ทฤษฎีองค์การ</p> <p>-หลักความรับผิดชอบ</p>



40	<p>เจ้าหน้าที่ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) มีสัญชาติไทย</li> <li>(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกปีบริบูรณ์</li> <li>(3) สามารถทำงานให้องค์กรได้เต็มเวลา</li> <li>(4) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์กร</li> <li>(5) ไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> </ol>	<p>เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติงานที่องค์กร เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องและไม่เป็นอุปสรรคกับงานที่รับผิดชอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หลักความรับผิดชอบ</li> <li>- หลักความโปร่งใส</li> </ul>
41	<p>เจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 24</p> <p style="text-align: right;">(หลักความโปร่งใส)</p>	<p>เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาด้านการทุจริต หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กร</p>

42	<p>เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ตาย</li> <li>(2) ลาออก</li> <li>(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 40 หรือกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 24</li> <li>(4) ให้ออกหรือปลดออก เพราะไม่ผ่านการประเมินผลงานหรือผิดวินัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในข้อบังคับ</li> </ol>	<p>เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หลักความรับผิดชอบ</li> </ul>
----	---	--

หมวด 7 โครงสร้างองค์การสหภาพ	
43	<p>ให้องค์การมีโครงสร้างองค์การประกอบด้วยฝ่ายงานดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ดูแลบำรุงอาคารสถานที่ ยานพาหนะและงานอื่น ที่ไม่มีหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ</li> <li>2) ฝ่ายบริหารงานการเงิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชี การเบิกจ่ายเงินและพัสดุ ทุกประเภท</li> <li>3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง สวัสดิการ การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนระดับ การย้ายโอน การพิจารณาเกี่ยวกับวินัยราชการ การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ให้ออกกองราชการ</li> <li>4) ฝ่ายโยธาธิการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการ ออกแบบ ก่อสร้าง ควบคุมงาน กำหนดราคากลาง</li> <li>5) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงาน ติดต่อสอบถาม และด้านสื่อสารสนเทศ</li> </ol>
	<p>เพื่อกำหนดโครงสร้างการบริหารงานองค์การในการแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติ</p> <p>-ทฤษฎีองค์การ -หลักความรับผิดชอบ</p>

หมวด 8 บัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน	
44	<p>การบัญชีขององค์การ ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง</p> <p>ในการตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ปฏิบัติงานองค์การทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p>
	<p>เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำบัญชีขององค์การ เกี่ยวกับการเงิน การพัสดุ เพื่อให้เป็นระบบที่มีมาตรฐานตรวจสอบได้ โดยมีลำดับในจัดทำบัญชี การรายงาน รวมทั้งกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบภายใน</p> <p>-หลักการตรวจสอบ -หลักความโปร่งใส</p>

45	<p>ให้องค์กรจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี</p> <p>ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอก ตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กร โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห้ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ</p> <p>เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ขององค์กร สอบถามผู้ว่าการ ผู้ตรวจสอบภายใน เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารต่างๆ ขององค์กรเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น</p>	<p>เพื่อกำหนดให้มีการจัดทำระบบบัญชีเกี่ยวกับงบดุล งบการเงิน และสรรพบัญชี เพื่อส่งให้ผู้ตรวจสอบ และให้มีผู้ตรวจสอบบัญชี เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน ในการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าและประหยัด และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร</p> <p>-หลักการตรวจสอบ -หลักความโปร่งใส</p>
----	---	---

	<p>ให้องค์กรทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการ รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานขององค์กรในปีที่ล่วงมาแล้ว บัญชีทำการ พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของผู้ว่าการ และแผนที่จะจัดทำในภายหน้า</p>	<p>เพื่อรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานประจำปี และวางแผนการปฏิบัติในปีถัดไปเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่มี</p> <p>-หลักการตรวจสอบ</p>
47	<p>เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพและการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โครงการและแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้องค์กรจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามปี</p> <p>การประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร จะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏ ทั้งในด้านประสิทธิผล ในด้านประสิทธิภาพ และในด้านการพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดตามที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม</p>	<p>เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ด้วยการให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>-หลักการตรวจสอบ -หลักความโปร่งใส</p>

บทสรุปย่อ		
48	ในวาระเริ่มแรก แต่ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการสภาองค์กร สหการ แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์กร สหการ เพื่อควบคุมการบริหารจัดการองค์กรของผู้ว่า การ องค์กรสหการ	เพื่อกำหนดกรอบ ระยะเวลาดำเนินการให้มี คณะกรรมการควบคุม การบริหารงานองค์กร
		-หลักความรับผิดชอบ
49	ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรมหาชน ตำแหน่งที่ เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์กรสหการ สามารถขอ โอนเปลี่ยนเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างองค์กร สหการได้ หรือจะขอมาช่วยราชการเป็นการชั่วคราว ใน องค์กรก็ได้	เพื่อกำหนดให้มีการ ช่วยเหลือกันระหว่าง องค์กรต่างๆ ในด้าน บุคลากร เพื่อประโยชน์ ในการจัดทำบริการ สาธารณะขององค์กร
		-หลักการมีส่วนร่วม

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

-เสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทย นักกฎหมายต้นแบบ ที่มีทบทวนผู้ดำเนินการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยการ จัดตั้งองค์กรสหการ... พ.ศ. .... ตามที่การวิจัยจัดทำขึ้นมานี้ นำไปสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติ เพื่อตราเป็นกฎหมาย ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป

- เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ .ศ.2540 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ .ศ.2537 เพื่อเพิ่มบทบัญญัติว่าด้ วยการจัดตั้ง องค์กรสหการ และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ .ศ.2496 เพื่อให้สามารถจัด ตั้ง องค์กรสหการ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและภาค เอกชนได้

- เสนอแนะให้จัดทำระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน มีหลักเกณฑ์ในการบริหารงาน ของ องค์กรสหการ

## 2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป คือ เสนอแนะให้ตี ศึกษวิจัย “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนในรูปแบบบริษัทมหาชน” เนื่องจากการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะนั้น ควรจะมีรูปแบบเฉพาะตามกฎหมายเอกชน คือ รูปแบบบริษัทมหาชน เพื่อให้เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบทของเอกชนอีก รูปแบบ ให้สามารถจัดทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน ขณะเดียวกันให้สามารถจัดหาทำไรเพื่อนำมาบริหารจัดการบริการสาธารณะได้

67

### ผลการทดสอบวัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและวิจัย ทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน การจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีคำตอบอยู่ใน บทที่ 2
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาวะการณ์ปัญหา และผลกระทบที่เกิดจากการจัดทำ บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศว่าด้วยความ ร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน การจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มี คำตอบอยู่ในบทที่ 4
- 4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้าง องค์ประกอบและรูปแบบความร่วมมือของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน การจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีคำตอบอยู่ใน บทที่ 4 และ บทที่ 5
- 5) เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วน

68

### สรุปผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

#### สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ คือ

“การแก้ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น สามารถดำเนินการได้ด้วยการจัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน โดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งกฎหมายต้นแบบกำหนดโครงสร้าง ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล การจัดตั้งวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ ทุน รายได้ และทรัพย์สิน คณะกรรมการสภาองค์กรสหการ คณะกรรมการควบคุมการบริหารองค์กรสหการ การบริหารและการดำเนินงานกิจการ ผู้ปฏิบัติงานองค์กร โครงสร้างองค์กร บัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล ประเภทกิจการบริการสาธารณะ การตรวจสอบการดำเนินการ เพื่อเป็นโครงสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำ บริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญใกล้เคียงกัน อันเป็นผลที่ประหยัดงบประมาณทั้งของท้องถิ่นเอง และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

คำตอบจากการวิจัยมีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ได้กำหนดไว้



ขอบพระคุณครับ

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นายอภิชาติ เสียงล้ำ
วันเดือนปีเกิด	30 ธันวาคม 2512
สถานที่เกิด	จังหวัดมุกดาหาร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	152 หมู่ที่ 9 บ้านห้วยทราย ตำบลคำชะอี อำเภอกำชะอี จังหวัดมุกดาหาร
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2546	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช
พ.ศ. 2558	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยี อีสเทิร์น จังหวัดอุบลราชธานี
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2549	นิติกร ระดับ 3 สำนักงานเทศบาลตำบลหัวตะพาน จังหวัดอำนาจเจริญ
พ.ศ. 2562	นิติกรชำนาญการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา มุกดาหาร