

# 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

ปัญหาด้านงบประมาณนี้เองที่ทำให้ต่อมาพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล 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 หรือเมืองพัทยาที่จะร่วมกับองค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการร่วมจัดตั้งสหการได้ แต่ที่เป็นปัญหาก็คือกฎหมายขององค์กรภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้น ก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการร่วมจัดตั้งสหการได้ ทั้ง ๆ ที่บริการสาธารณะบางประเภท เช่น การคมนาคม การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการขยะและการสาธารณสุขปโภคด้านต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถจัดให้มีได้ หากได้ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อม องค์กรภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ นั้น

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาอีกประการคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเผชิญกับปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะมากที่สุดก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 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 ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน 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 และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้

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 ซึ่งเป็นบทบาทและหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม 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 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม 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 ให้องค์กรความร่วมมือเป็นผู้ดำเนินการแทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงผู้คอยกำกับดูแล องค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ หลักการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญที่จะนำมาประกอบการจัดทำ กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

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

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ ซึ่งเป็นการให้ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจบริหารจัดการ องค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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 เป็นวิธีการตรวจสอบเช็คผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง 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 ชำชอง)

(3.2) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

(3.3) รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า)

(3.4) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้ (สถาบันพระปกเกล้า)

(3.5) โครงการธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (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

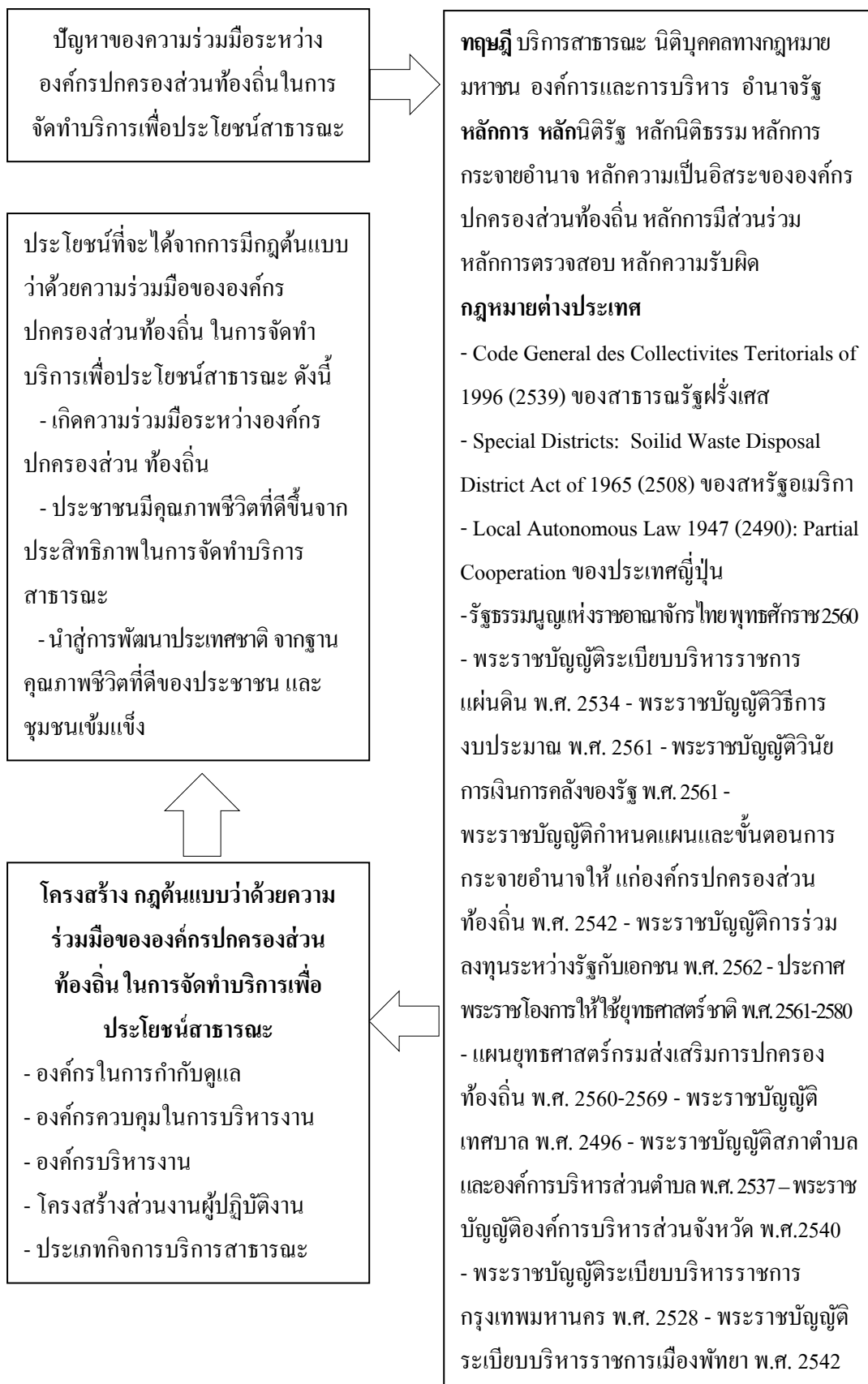
### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

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 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