

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในสภาวะปัจจุบัน เป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่า การจัดทำบริการสาธารณะโดยภาครัฐ ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตามแนวคิดที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารจัดการตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้อิสระในการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารจัดการด้านอื่น ๆ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ โดยเกิดปัญหาค้นใดก็สามารถตั้งงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านได้ทันท่วงที 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
การศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยได้นำรูปแบบวิธีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส 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 และอีกวิธีหนึ่งคือการที่องค์กรวิชาชีพ 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 ผู้ซึ่งเข้ามาทำงานในองค์กรรัฐ แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ 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 (ชูวงศ์ 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 หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของได้อย่างหนึ่ง 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 เพื่อให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ 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) ซึ่งในทางทฤษฎีนั้นได้แบ่งองค์การออกเป็นหลายประเภทไม่ว่าจะเป็น 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 สมัยเดิมนำถึงแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ 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 และแต่ละหน่วยงานขององค์การจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ เพราะป้องกันมิให้บุคลิกลักษณะขัดขวางความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนงาน และการให้ผลประโยชน์ไม่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ส่วนการจ้างงานขององค์การแบบราชการนั้น ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติทางเทคนิค และการเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความอาวุโสและความสำเร็จของงาน

องค์ประกอบของระบบราชการ เป็นส่วนสำคัญขององค์กรธุรกิจ องค์กรรัฐบาล องค์กรการศึกษาและองค์กรอื่น ๆ ที่มีความซับซ้อนในปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้จากผลกระทบและทำให้การกำหนดโครงสร้างองค์การ ต้องเป็นไปตามค่านิยมของแนวคิดสมัยเดิม ที่สมบูรณ์หรือจากอุดมคติ แม้ในทางปฏิบัติอาจจะมีคุณลักษณะที่เป็นไปตามแนวทางนี้เพียงบางส่วนก็ตาม ส่วนสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) นั้น ด้วยเป้าหมายโดยรวมจะถูกแบ่งย่อย และงานหรือกิจกรรมที่สำคัญต่อความสำเร็จขององค์การก็จะถูกแบ่งย่อยลง 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 มีการออกแบบขององค์ประกอบขององค์การ 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 จะต้องยินยอมให้ความต้องการส่วนตัว 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 เพื่อให้ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว 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 โดยงานการบริหารควรจะแยกออกจากการปฏิบัติ โดยแยกออกเป็นแต่ละแผนกงาน เพื่อควบคุมดูแลแต่ละแผนก เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าคนงานจะมีผู้บังคับบัญชาที่ชำนาญงานเฉพาะด้าน ไม่ใช่ควบคุมงานทุกอย่าง **ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์กร** (Organizational Integration) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั้น เกิดขึ้นด้วยความมีเหตุผลของศาสตร์ และการยอมรับความยุติธรรม โดยต้องยอมรับถึงความสำคัญของการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์แทนการใช้ดุลยพินิจ และความคิดเห็นส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นคนงานหรือฝ่ายบริหาร เพราะผลประโยชน์ของคนงานและฝ่ายบริหารไม่ได้ขัดแย้งกัน

การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการใช่วิธีการทางวิทยาศาสตร์ 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 แต่ต่อมาความเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคทำให้เกิดความต้องการคณาที่ได้รับการฝึกอบรมทางวิชาชีพมากขึ้น การจัดตั้งสภาพแรงงาน การจ่ายค่าตอบแทนกรณีว่างงาน ความมั่นคงในการทำงานและผลประโยชน์ในความพิเศษต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจพื้นฐานของพนักงานได้ ความต้องการทางสังคม และเกียรติยศชื่อเสียง รวมทั้งความสมหวังในชีวิตได้รับความสนใจมากขึ้น การบริหารที่ดีและการมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพจะเป็นสิ่งที่น่าสนใจ

บุคคล ขบวนการมนุษย์สัมพันธ์ให้ความสำคัญแตกต่างของบุคคล ซึ่งสมัยเดิมจะสนใจด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล งานและผู้บังคับบัญชา ต่อมาได้พยายามเชื่อมระหว่างทฤษฎีสมัยเดิมและสมัยเดิมนั้นเข้าด้วยกัน และพยายามอธิบายความแตกต่างมากขึ้น ความเข้าใจของงาน ซึ่งเมื่อศึกษาแล้วพบว่าเกิดขึ้นแตกต่างกัน ไปในคณาแต่ละคน

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

ต้องการเป็นคนล่าหลังก็ไม่ต้องผลิตน้อยเกินไป และไม่ควรรบอกผู้บังคับบัญชาในสิ่งที่จะเกิดผลกระทบต่อเพื่อนร่วมงาน (ช่างฟ็อก) และผู้ตรวจสอบต้องไม่เป็นคนเจ้ากี้เจ้าการ

การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) องค์ประกอบอย่าง 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) ทฤษฎีสมัยเดิมจะเป็นสิ่งที่แน่นอน 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 องค์การก็ไม่มีเหตุผลที่จะยังคงอยู่ต่อไป

ทฤษฎีองค์กรและการบริหาร เป็นการวิเคราะห์องค์การเชิงระบบ เพื่อกำหนดเป้าหมายก่อนที่จะออกแบบของค์การ รวมถึงการบริหารจัดการของค์การ ให้บรรลุเป้าหมายในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ สนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน องค์การความร่วมมือเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ สนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเช่นกัน จึงต้องมีการออกแบบของค์การ กำหนดเป้าหมาย รวมถึงการบริหารจัดการของค์การ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด จึงนำทฤษฎีองค์กรและการบริหารประกอบการศึกษาเพื่อจัดทำร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

1.1.4 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power Theory)

มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมรัฐหรือประเทศ โดยจะมีองค์ประกอบคือ ดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอนเป็นของตนเอง มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตแดนแห่งรัฐนั้น มีรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารจัดการปกครอง และมีอำนาจอธิปไตยที่ทำให้รัฐสามารถ ดำเนินการทั้งภายในและภายนอกรัฐได้ โดยรัฐจะใช้อำนาจนั้นผ่านกฎ กติกา ที่รัฐกำหนดเองหรือที่ได้รับการยอมรับร่วมกันของประชาชนในรัฐ เพื่อใช้ควบคุมมิให้ผู้คนหรือสังคมกระทำล่วงละเมิดซึ่งกันและกัน ที่เรียกว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือประกาศ ที่สามารถกำหนดให้ผู้อื่นหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองปฏิบัติตามความต้องการของรัฐ รวมเรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือรัฐ ที่มีความเด็ดขาดไม่อาจปฏิเสธได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85) แม้จะมีการขัดขึ้นก็สามารถลงโทษ จากเบาไปจนถึงประหารชีวิตโดยชอบก็ได้ 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 และอำนาจในการพิจารณาความผิดและโทษในการกระทำผิด เพื่อเป็นการคานอำนาจกันละกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ที่อาจเป็นการเอาเปรียบประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจไม่ได้ 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 โดยกำหนดให้อำนาจในการออกกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการบริหารประเทศ ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ การแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น โดยจะทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมีเพียงอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น 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 หรือเลิกการกระทำของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบ 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 บังคับจรรยาบรรณของรัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน 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” แต่หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายมีขอบเขตและหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้เป็นรูปธรรมมากกว่าหลักความยุติธรรม 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 และยิ่งไปกว่านั้นระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือนและไว้วางใจ ที่บุคคลมีต่อกฎหมาย จึงสามารถแยกหลักการขององค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ ได้ดังนี้

(1) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล

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

โดยหลักทั่วไปแล้ว ในกรณีที่บุคคลได้กระทำการจบสิ้นไปแล้วในอดีต ไม่สามารถหวนกลับไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนได้ การตรากฎหมายไปกำหนดองค์ประกอบความผิดขึ้นใหม่ กำหนดโทษขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมาย ในขณะที่ได้กระทำการ แม้โทษนั้นจะไม่ใช่โทษอาญา ก็กระทำไม่ได้ 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 คือการที่ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยไม่มีแทรกแซงใด ๆ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่งด้วย โดยพิจารณาจากหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ หลักความอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษา มิได้คุ้มครองผู้พิพากษาเฉพาะต่อการแทรกแซงจากองค์กรใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นเท่านั้น หากแต่ยังคุ้มครองผู้พิพากษาจากการแทรกแซงโดยทางอ้อม ซึ่งอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ซึ่งจะมีทั้งความเป็นอิสระทางองค์กรและทางบุคคล

ความเป็นอิสระในทางองค์กร หมายถึง อำนาจตุลาการหรือผู้พิพากษาจะต้องไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือในทางกฎหมายความเป็นอิสระในทางส่วนบุคคล การโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้อหากเป็นการขัดกับความประสงค์ของผู้พิพากษา เพราะอาจกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หากผู้พิพากษาที่วินิจฉัยตัดสินคดีนั้นกลัวว่าจะเกิดผลกระทบต่อนสถานะในทางตำแหน่งของผู้พิพากษา จึงจำเป็นต้องให้หลักประกันแก่ผู้พิพากษาในการอยู่ในตำแหน่งของผู้พิพากษาดำรง ซึ่งมาตรฐานกลางสำหรับหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา สหประชาชาติ ได้มีการประชุมของสมัชชาสหประชาชาติ ครั้งที่ 7 ในเรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่ เมืองมิลาน สาธารณรัฐอิตาลี ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึง 6 กันยายน 2528 ได้กำหนดมาตรฐานความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเอาไว้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั่วโลก

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้น จึงถือได้ว่าเป็นหัวใจของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งนานาประเทศก็ล้วนตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว หลักความเป็นอิสระของตุลาการนั้นมีใช้หลักที่กำหนดขึ้นโดยปราศจากเหตุผลรองรับ หรือเพื่อคุ้มครองฝ่ายตุลาการเพียงอย่างเดียว หากแต่จำเป็นในการประกันสิทธิของประชาชน และสอดคล้องต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในขณะเดียวกัน ก็เพื่อคุ้มครองผู้พิพากษา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

ดังนั้น รัฐที่เป็นนิติรัฐนั้น จะต้องเป็นรัฐที่ยอมอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นรัฐที่ปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นหลักในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนเพื่อปกป้องและคุ้มครองทั้งประชาชนและรัฐ หากมีการใช้อำนาจจนเกิดผลกระทบต่อประชาชน ก็จะต้องมีการแก้ไขเยียวยานั้นเอง องค์กรสหการถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ พนักงานขององค์กรจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์กร 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 โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย 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 (โกวิทย์ 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 แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่มีการตกลงกันได้ไว้ 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) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาด โดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

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

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

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการขยับอำนาจในเรื่องของ “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 กลุ่ม คือ 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 ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานตามนโยบาย และปัจจัยที่มีผลต่อความร่วมมืออย่างยั่งยืน จากประเด็นคำถามที่ว่าความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร นั้น พบว่า เกิดจากความขาดแคลนทรัพยากร โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรที่เท่าเทียมกัน ก็จะมีความสัมพันธ์ในเชิงบวก แต่หากมีทรัพยากรที่ไม่เท่ากัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรมากกว่าก็จะมีผลกระทบต่อ แต่จะมีอิทธิพลในการกระตุ้นหรือบังคับให้สถานความร่วมมือขึ้นอยู่กับเขา ในการทำงานนอกพื้นที่ของตนเอง และอีกประเด็นเกิดจากแรงผลักดันให้มีความร่วมมือ เพราะทั้งประเทศอังกฤษและประเทศไทย ได้ผลักดันให้มีความร่วมมือ โดยมีโครงสร้างการจัดการภายใน และรูปแบบในการให้บริการ เพื่อให้มีการทำงานร่วมกัน ในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ให้มีการพัฒนารูปแบบความร่วมมือ เพื่อตอบสนองโอกาสทางธุรกิจ แต่ถ้าหากไม่มีนโยบายความร่วมมือของผู้ในระดับประเทศ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่เกิดขึ้น และไม่ประสบความสำเร็จ

ประเทศไทยผลักดันจากปัญหาการพึ่งพิงทรัพยากรและความกระตือรือร้นที่จะร่วมมือ แต่หากรัฐบาลส่วนกลางไม่มีนโยบาย ความร่วมมือดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะกฎหมายไม่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้จัดทำบริการที่มีมาก่อน เพื่อเป็นทางเลือก เพราะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ที่จะจัดการกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งการศึกษาพบว่า การทำงานร่วมกันสามารถสร้างขึ้นโดยบุคคลภายในสภา และรัฐบาลแห่งชาติเห็นชอบด้วย

นอกจากนั้น ความร่วมมือยังเกิดขึ้นเพราะการเข้าสู่กิจการทางการเมือง 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) เพราะที่ไม่มีรูปแบบใดที่เหมาะสมที่จะทำงานร่วมกันในสถานการณ์ของท้องถิ่น 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 และ โครงสร้างพื้นฐานที่มีขนาดใหญ่ 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 เพราะจะต้องดำเนินการให้ดีขึ้นไม่น้อยกว่าที่ส่วนกลางทำมาก่อน 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.ประชาน 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 แต่จะต้องพิจารณายกเลิกข้อจำกัดพื้นฐานของกฎหมายเดิม 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 โดยร่วมมือกับองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (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 การจัดตั้งจึงต้องมีการระบุนุภารกิจที่ชัดเจน 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 ที่เกี่ยวข้องกันเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกันเขต เช่น การผังเมือง การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน 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 และมีเสียงของประชาชนในแต่ละเทศบาลที่จะร่วมตั้งตั้งแต่ครั้งหนึ่งขึ้นไป 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) เป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (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 มีประชากรน้อยที่สุดเพียง 67 คน และเคาน์ตีคาลาเวา ในรัฐฮาวาย มีประชากร 147 คน แต่เคาน์ตีในลอสแอนเจลิส ในรัฐแคลิฟอร์เนีย จะมีประชากรมากกว่า 9,519,338 คน และรองลงมาคือเคาน์ตีคุก ในรัฐอิลลินอยส์ มีประชากรกว่า 5,376,741 คน

กฎหมายของรัฐโดยทั่วไปแบ่งประเภทของเคาน์ตีออกตามขนาดของประชากร ที่มีความแตกต่างกัน เช่น เคาน์ตีในเขตเมือง เขตชนเมือง และเขตชนบท ซึ่งอาจมีหน้าที่แตกต่างกัน โดยแต่เดิมจะมีหน้าที่หลักด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชน การจัดการเลือกตั้ง แต่ในระยะหลังเคาน์ตีรับภาระเพิ่มมากขึ้น เช่น การกำจัดขยะ การสาธารณสุข ห้องสมุด วิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การดูแลสถานะแวดล้อม เป็นต้น โดยเคาน์ตีจะมีการจัดการองค์กรที่หลากหลายและเรียกชื่อที่แตกต่างกัน 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 เพราะเป็นนิติบุคคล ที่ถูกสร้างขึ้น โดยสามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ยื่นฟ้องหรือถูกฟ้อง กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน

ทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้ โดยโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของซิติ์ ถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ของมลรัฐ ซึ่งจะมีหลายประเภท เช่น กฎบัตรธรรมดา (General Charter) กฎบัตรโฮมรูล์ (Home Rule Charter) และกฎบัตรพิเศษ (Special Charter) โดยมลรัฐจะตราขึ้นมาใช้เฉพาะในแต่ละซิติ์ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครของไทย โดยกฎบัตรจะกำหนดว่าซิติ์จะสามารถทำอะไรได้บ้าง หรือห้ามทำอะไรบ้าง โดยจะบัญญัติสาระไว้อย่างแคบ ๆ แต่กฎบัตรโฮมรูล์จะตราขึ้นโดยให้ซิติ์มีอิสระมากขึ้นจากเดิม และกว้างขวางขึ้น แต่อยู่ในขอบเขตของท้องถิ่น ที่ไม่ใช่งานของมลรัฐ แม้จะยังมีการแบ่งงานได้ไม่ชัดเจนหรือที่เรียกว่าคลุมเครืออยู่

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

โครงสร้างภายในแบบนายกเทศมนตรี – สภา (Mayor – Council) ส่วนใหญ่จะเป็นซิติ์ขนาดใหญ่ และเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด ออกแบบมาเพื่อแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน ซึ่งยังแยกย่อยออกเป็นแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งและ (Strong Mayor) และแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (Weak Mayor) ความแตกต่างถ้านายกเข้มแข็ง นายกเทศมนตรีจะเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีอำนาจจัดงบประมาณ มีโอกาสเสนอกฎหมาย ยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยสภา ส่วนนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ อำนาจดังกล่าวจะอยู่ที่สภา นายกจะมีหน้าที่ทางพิธีการเท่านั้น โดยจะใช้อำนาจร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก เช่น ทนายความที่ปรึกษาทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่การเงิน ผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น ซึ่งต่อมาซิติ์ขนาดใหญ่ก็ได้เพิ่มอำนาจให้นายกเทศมนตรี 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 เมนแมสซาชูเซต 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 ซึ่งมาจากกาเลือกตั้งของประชาชน 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 มินิชิปอล 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 ซึ่งเกิดจากรณีที่เทศบาลขนาดเล็กไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ 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 กรมพระยาดำรงราชานุภาพ 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) และสมาน 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 การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น 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 ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลตำบล 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 รวมถึงกิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ 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 ตรี บัญญัติ

ว่า เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเมื่อ (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อยู่ภายในเขตของตน (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ (3) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 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)

การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 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 รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ 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 การสาธารณสุข โภคและการก่อสร้างอื่น 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 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหาร 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 การส่งเสริมการศึกษา 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 และมาตรา 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 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุม

อาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด ซึ่งได้แก่ 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 ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่ 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 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างเงินอุดหนุนรายจ่ายตามข้อผูกพันรายจ่ายอื่น ตามที่ กฎหมายบัญญัติ หรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติกำหนด

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทยา นั้น กฎหมายจัดตั้งได้กำหนดให้เมือง พัทยาจัดทำเองในเขตเมืองพัทยาเป็นหลัก และอาจจัดทำกิจการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการ นั้น จำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมือง พัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา และเมืองพัทยาอาจมอบให้บุคคลอื่น หรือเข้าร่วมกับบุคคล อื่นกระทำการกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

3.1.3 ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ความร่วมมือรูปแบบสหการ (Sahakarn Coopertion)

สหการ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคล มหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใด อย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กร และการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง เมื่อสำรวจกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ พบว่ามีเพียงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เท่านั้น ที่บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดตั้งสหการได้ และ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ จำแนกประเภทสหการได้เป็น 2 ประเภทโดยมี โครสร้างองค์ประกอบ ดังนี้

(1) สหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 ด้วยเหตุผลว่า ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิด ประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และ มีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง วรรคสอง การจัดตั้งสหการจะ ทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะ ได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ มาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับมาตรา 66 (5) หรือ (6) ซึ่งมีโครงสร้างองค์ประกอบ 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 รั่ววิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- จ. การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้

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 รั่ววิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า “สหการ” ซึ่งมีโครงสร้างองค์ประกอบดังนี้

- ก. จัดตั้งโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
 - ข. กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริหารและการดำเนินการ
 - ค. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
 - ง. เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
 - จ. การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีการจัดการทรัพย์สิน
- 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 และระเบียบการดำเนินงานเป็นของตนเอง เช่นเดียวกับสหการเฉพาะของเทศบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน เช่นเดียวกับสหการเฉพาะของเทศบาล

เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งสหการอาจเกิดปัญหาได้หลายประการด้วยกัน ประการแรก ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการ แม้สหการจะมีคณะผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบเป็นของตนเอง แต่สหการยังคงต้องดำเนินงาน ภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรายได้หลักของสหการมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของสหการได้ ประการที่สอง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่สหการดำเนินการไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน รวมทั้งเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของสหการได้ และประการที่สาม ปัญหาการถูกรบงาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ 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) วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ประหยัดงบประมาณมากที่สุดในการจัดทำบริการสาธารณะ 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 งบประมาณเพื่อชดเชยเงินทุนสำรองจ่าย 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 ให้ผู้อำนวยการทราบภายใน 45 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เพื่อผู้อำนวยการจะรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 90 วัน

11) ความรับผิดชอบ

กรณีข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยรับตรวจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน หรือโดยรู้แต่ยินยอมให้กระทำโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติ จะต้องรับโทษทางอาญาและรับผิดชอบใช้เงินที่จ่ายหรือผูกพันต้องจ่ายและค่าสินไหมทดแทน แก่หน่วยรับงบประมาณนั้น และหากบุคคลภายในที่ได้รับประโยชน์จากการดังกล่าว ก็จะต้องรับผิดชอบด้วย เว้นแต่ จะแสดงได้ว่ากระทำไปโดยสุจริต รู้เท่าไม่ถึงการณ์ เว้นแต่จะได้ทักท้วงคำสั่งผู้บังคับบัญชา 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 ในกรณีที่ได้รับค่าชดเชยความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองทรัพย์สินที่ต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินให้คืนมา 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 และ กิจการสาธารณะ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอให้รัฐจัดงบประมาณ เพื่อสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น และเหมาะสมพลางก่อน การจัดทำงบประมาณ 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 นับแต่วันรับรายงานผลจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยกระทรวงการคลังจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดิน จัดทำงบประมาณประจำปี งบประมาณสิ้นสุด เสนอรัฐมนตรีภายใน 45 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และรัฐมนตรีจะเสนอคณะรัฐมนตรีภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และคณะรัฐมนตรีเสนอสภาภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ 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) การสาธารณสุข
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

- ผู้ค้อยโอกาส
ของท้องถิ่น
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - (9) การจัดการศึกษา
 - (10) การตั้งคัมสงเคราะห์ 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>มาตรา 23</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>มาตรา 24</p> <p>(1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม</p> <p>(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์</p>	<p>มาตรา 25</p> <p>(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน</p> <p>(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่</p> <p>(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย</p> <p>(4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์</p>	<p>มาตรา 26</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 ของอัตรากำไร ที่กรม สรรพสามิต จัดเก็บ และให้ถือเป็น ภาษีและค่า แสดมปีตาม กฎหมายว่าด้วยการ นั้น โดยเป็นหน้าที่ ของกรมสรรพสามิต ที่จะจัดเก็บ</p> <p>(7) ภาษีและ ค่าธรรมเนียม รถยนต์ รวมทั้งเงิน เพิ่มตามกฎหมายว่า ด้วยรถยนต์ภาษีรถ ตามกฎหมายว่าด้วย การขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อนตาม กฎหมายว่าด้วย ล้อเลื่อน</p> <p>(8) ภาษีการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วย การพนัน</p> <p>(9) ภาษีเพื่อ การศึกษาตาม</p>	<p>ค่าธรรมเนียม รถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ตามกฎหมายว่าด้วย รถยนต์ภาษีรถตาม กฎหมายว่าด้วยการ ขนส่งทางบก และ ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วย ล้อเลื่อน</p> <p>(6) ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วย การศึกษาแห่งชาติ</p> <p>(7) อากรังนกอีแอ่น ตามกฎหมายว่าด้วย อากรังนกอีแอ่น</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 ของอัตรากำไรที่ จัดเก็บตามประมวล รัษฎากร โดยเป็น หน้าที่ของ กรมสรรพากรที่จะ จัดเก็บ</p> <p>(8) ภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วย ภาษีสรรพสามิต ภาษี สุราตามกฎหมายว่า ด้วยสุรา และค่า แสดมปียาสูบตาม กฎหมายว่าด้วย ยาสูบ ซึ่งเก็บจาก การค้าใน กรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติ จัดเก็บเพิ่มขึ้น ใน อัตราไม่เกินร้อยละ สามสิบของอัตรากำไร ที่กรมสรรพสามิต จัดเก็บ และให้ถือเป็น ภาษีและค่าแสดมปี 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) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต</p>	<p>ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น</p> <p>(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</p>	<p>ได้จริง</p> <p>(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง</p> <p>(14) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์</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 ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น</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 ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาล</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 หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบ่มุงหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (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 สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า 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 เจรจาคัดเลือกให้ผู้เกี่ยวข้อง ชี้แจง แสดงความคิดเห็นและส่งข้อมูลเอกสาร เมื่อคัดเลือกเอกชนแล้วให้ร่างสัญญาร่วมทุน แล้วนำเสนออัยการสูงสุดภายใน 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 หรือบอกเลิกสัญญาร่วมลงทุน หากเหตุดังกล่าวไม่ได้เกิดจากคู่สัญญาร่วมลงทุน ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ จ่ายชดเชยแก่เอกชนที่เป็นคู่สัญญา

11) กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

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

รับจ่ายเงินกองทุน และจัดทำรายงานการเงินประจำปี เพื่อเสนอสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี

12) บทกำหนดโทษ

ในระหว่างการค้ารงตำแหน่งและภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก ห้ามมิให้กรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการจัดการ ที่ปรึกษาเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก หรือ ถือหุ้นเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกเกิน 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 ที่หากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องการให้แผนงานหรือประเด็นใดมีสภาพบังคับในทางกฎหมายก็จำเป็นที่จะต้องเสนอประเด็นนั้น 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 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินงานและมีการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยภารกิจที่ภาครัฐยังจำเป็นจะต้องดำเนินการจะต้อง กำหนดให้มีโครงสร้างหน่วยงานที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่รับผิดชอบ มีความคุ้มค่า และสามารถ ขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามา มีส่วนร่วมในการ ดำเนินการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม กำหนด ความสัมพันธ์และการพัฒนาบทบาทในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาในการดำเนินการที่สำคัญ ระหว่าง การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึง การสนับสนุนให้ชุมชนหรือเอกชนร่วมดำเนินการ ในบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ต่าง ๆ ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ในการทำงาน จัดทำ บริการสาธารณะและ กิจกรรมสาธารณะ มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้มีรูปแบบ การจัดบริการ สาธารณะที่หลากหลาย มีระบบภาษีและรายได้ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม สามารถพัฒนา รายได้ และทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชน ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ประชาชน และความต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัย และทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น

ภาครัฐมีความทันสมัย ทันการเปลี่ยนแปลง และมีขีดสมรรถนะสูง สามารถ ปฏิบัติงาน อย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เทียบได้กับมาตรฐานสากล สามารถรองรับกับ สภาพแวดล้อม ในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น และทันการเปลี่ยนแปลงใน อนาคต 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 และการทุจริตคอร์ปชั่นก็ยังเป็นปัญหาสำคัญ โดยภาพลักษณ์การทุจริตคอร์ปชั่นเมื่อปี 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 มีคอร์ปชั่น 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) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภารกิจกาถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐสู่ 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 ประकाใช้คือ 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