

## บทที่ 4

### รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

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

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา หากพิจารณา ถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบจะพบว่ารูปแบบพิเศษเช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บรายได้ในระดับที่สูง เนื่องจาก เป็นพื้นที่ที่มีแหล่งจัดเก็บเงินได้ เช่น กรุงเทพมหานครจะมีสถานประกอบการต่าง ๆ ที่สามารถที่จะ

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

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

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

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังไม่สามารถก้าวผ่านปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้

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

## 1. สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

- 1) ด้านการคมนาคม มีความสำคัญในด้านการอำนวยความสะดวกในการติดต่อไปมาถึงกัน
- 2) การศึกษาท้องถิ่น มีความสำคัญ เพื่อให้การศึกษาเข้าถึงประชาชนทุกพื้นที่อย่างเสมอภาค เช่น ในพื้นที่ห่างไกลเมือง
- 3) การสาธารณสุข มีสำคัญด้านความรวดเร็วในการได้รับการรักษาพยาบาล อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลเมือง
- 4) การจัดการขยะ สำคัญในด้านการจัดการขยะชุมชน เพื่อป้องกันพาหะนำโรคที่จะแพร่เชื้อโรคมายังคน และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

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

1) ด้านการจัดการขยะ ยังเป็นปัญหาเกิดขึ้นทั่วประเทศ เพราะทั้งภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถจัดการอย่างมีประสิทธิภาพได้

2) ด้านการสาธารณสุข ยังไม่สะดวกและยังไม่ทั่วถึงประชาชนในพื้นที่ห่างไกลเมือง

3) ด้านการศึกษา ยังไม่สะดวกและทั่วถึงพื้นที่ห่างไกลเมือง ประชาชนห่างไกลยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้

4) ด้านการคมนาคม ปัจจุบันถนนต่าง ๆ เข้าถึงพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ยังมีพื้นที่ห่างไกล เช่น พื้นที่ห่างไกลยังไม่สะดวกเท่าเขตเมือง

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

หากจะนำเอาแนวคิดนี้มาดำเนินการใหม่ น่าจะเป็นไปได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดความร่วมมือไว้ในรูปแบบสหการตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดไว้ เนื่องจากความร่วมมือดังกล่าวจัดตั้งโดยกฎหมาย มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล จะมีความยั่งยืนต่อเนื่อง เพราะบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่อง และส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของ

ประชาชน จากแนวคิดของการให้มีความร่วมมือของท้องถิ่นนั้น จึงทำให้การวิจัยกำหนดประเด็นในการจัดทำรูปแบบความร่วมมือ โดยการนำเอารูปแบบของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางประกอบการจัดทำรูปแบบความร่วมมือในการวิจัยนี้ ซึ่งหากได้คำตอบของรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรความร่วมมือต่อไป

ปัจจัยทั้งด้านงบประมาณและเทคโนโลยีนี้ ย่อมมีถึงศักยภาพในการให้บริการสาธารณะประเภทที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยกำหนดประเภทบริการสาธารณะสำหรับการวิเคราะห์ไว้ 4 ประเภท คือ

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

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

- 1) ด้านการคมนาคม

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

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

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

## 2) ด้านการศึกษา

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

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

### 3) ด้านการสาธารณสุข

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

ข้างต้นเป็นสิ่งยืนยันแล้วว่า รัฐเล็งเห็นความสำคัญของการสาธารณสุขและการพยาบาลที่จะดูแลประชาชน

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

#### 4) ด้านการจัดการขยะ

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

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



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

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

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

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

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

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าวิธีการแก้ไขปัญหานั้นจะทำให้การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สมบูรณ์มากขึ้นด้วยการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพ โดยเฉพาะด้านงบประมาณและเทคโนโลยีนั้นจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับให้เกิดการดำเนินการในรูปแบบสหการได้ซึ่งเป็นแนวคิดของการวิจัยนี้

## 2. กฎหมายไทยที่เป็นฐานอำนาจในการจัดทำและร่วมจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน ปี พ.ศ. 2475 การปกครองประเทศมีกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติหลักว่าด้วยรูปแบบการปกครอง นโยบายของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระจายอำนาจการปกครอง และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ และในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 20 ฉบับ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุด เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจนั้นพบว่า มีบัญญัติไว้ในมาตรา 78 “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขโลก และสาธารณสุขการ

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

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

ที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนูญมาตรา 284 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงเท่ากับเป็นการยืนยันการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องมีการกระจายอำนาจในการปกครอง และการบังคับใช้กฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งย่อมหมาความว่าโดยผลของรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องมีการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ที่เป็นปัญหาก็คือมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมากมายหลายฉบับ ที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจเกิดขึ้น

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

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

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาตรา 289 กำหนดให้ “มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น รวมทั้งให้มีสิทธิจัดการศึกษาอบรม ฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถร่วมจัดการศึกษาของรัฐ โดยการศึกษาในท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”

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

## 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

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

และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

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

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีบทบัญญัติการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมือนฉบับพุทธศักราช 2540 แต่มีความชัดเจนมากขึ้น

### 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปีพ.ศ. 2557 เป็นผลทำให้มีการ ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

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

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

นอกจากนั้น ยังคงไว้ในมาตรา 250 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชน



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

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

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

องค์กรเดียว หรือร่วมมือกับองค์กรอื่นจัดทำ เป็นต้น โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีดังนี้

## 2.2 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

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

### 1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

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

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

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

การคมนาคม หมายถึง การติดต่อไปมาถึงกัน และการสื่อสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 36 ได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร

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

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

## (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

สำหรับภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษานั้น มาจากหลักการที่มุ่งเน้นให้ประชาชนพึงได้รับบริการ ที่จะส่งเสริมและพัฒนาตนเองให้มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนปลูกฝังคุณธรรม คำนิยมและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อนำไปสู่การที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีคุณภาพต่อไป แม้แต่้วยจะต้องไม่เป็นเหตุให้ประชาชนนั้น ๆ ขาดโอกาสทางการศึกษา หรือได้รับบริการการศึกษาน้อยกว่าหรือด้อยกว่าโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่เท่าเทียมกับประชาชนโดยทั่วไป

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

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

### (3) บริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุข

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

### (4) บริการสาธารณสุขด้านการจัดการขยะ

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

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

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

## 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

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

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

ตั้ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้บังคับบัญชาของ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

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

## (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

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

## (3) บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข

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

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

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

#### (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

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

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

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

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



ส่วนจังหวัด สภากองการบริหารส่วนจังหวัดมีอายุคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ การตั้งกระทู้ถาม นายกองการบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เสนอข้อสอบถามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าหน่วยราชการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในเขตจังหวัด รวมทั้งสอบสวนเรื่องอันอยู่ในวงงานของสภากองการบริหารส่วนจังหวัด ส่วนนายกองการบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งรองนายกองการบริหารส่วนจังหวัด กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

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

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

#### (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

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

#### (3) บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข

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

#### (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

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

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ไม่มีความพร้อมด้านดังกล่าว โดยเก็บค่าบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มาขอใช้บริการ แต่ด้วยการดังกล่าวก็เกิดปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาใช้บริการ ด้วยระยะทางการขนส่งไกล และปริมาณขยะมูลฝอยมีจำนวนมาก จึงทำให้มีค่าใช้จ่ายในการใช้บริการมาก และการบริหารจัดการขยะขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัย จึงมีการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ จนเป็นเหตุให้การดำเนินการต้องยุติลง

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

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

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

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

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

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

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

#### (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

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

การจัดการศึกษา แต่กรุงเทพมหานครเองก็มีการจัดบริการด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น เพราะในพื้นที่ให้บริการนั้นมีจำนวนมาก จึงจัดตามความพร้อมและความเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน เพราะการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา อยู่ในกรอบแห่งสิทธิที่ประชาชนจะได้รับตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ให้บริการสาธารณะได้ชัดเจน อย่างเป็นรูปธรรม

### (3) บริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข

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

### (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

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

กรุงเทพมหานคร มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้งบประมาณจำนวนมาก เพราะจะต้องใช้ทั้งแรงงานคน เทคโนโลยีเกี่ยวกับเครื่องจักรกล และวิทยาการจัดการที่จะต้องใช้งบประมาณสูง

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

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

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

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ซึ่งมีบริการสาธารณะที่สอดคล้องที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์กับประเด็นการวิจัย ดังนี้

#### (1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

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

## (2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

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

## (3) บริการสาธารณะด้านการสาธารณสุข

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

## (4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

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

จากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบประเด็นการพิจารณา จะเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งมีทั้งเหมือนและแตกต่างกัน โดยหน้าที่หลักคือการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนอง

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

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

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



แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้น ให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

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

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่มีบทบัญญัติให้จัดทำได้

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

หรือไม่ ซึ่งการร่วมกันดำเนินการนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความหมายรองรับ เพื่อกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ โดยจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

### 2.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

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

กฎหมายฉบับนี้กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยดังต่อไปนี้

#### 1) บริการสาธารณะด้านการคมนาคม

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมนั้น มีดังต่อไปนี้

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

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

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

## 2) บริการสาธารณะด้านการศึกษา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านศึกษานั้น มีดังต่อไปนี้

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

(2) การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในมาตรา 17(6) การจัดการศึกษา

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

## 3) บริการสาธารณะด้านสาธารณสุข

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขนั้น มีดังต่อไปนี้

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

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

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

#### 4) บริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ในหมวด 2 ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านการจัดการขยะ มีดังต่อไปนี้

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

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

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

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

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

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

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

## 2.4 กฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการ สาธารณะ

### 1) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

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

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

#### (1) คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก

กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการขนส่งกลาง โดยมีปลัดกระทรวง คมนาคม เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือ ผู้แทน อธิบดีกรมทางหลวงชนบทหรือ ผู้แทน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน อธิบดีกรมทางหลวง หรือผู้แทน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทนเป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีก ไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ โดยให้มีผู้มีความรู้และมีความชัดเจนในการขนส่งรวมอยู่ด้วย ให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบก เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ ให้มีคณะกรรมการ ควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด ผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัดภูธรจังหวัด เป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน โดยมีนายกเทศมนตรีในจังหวัดนั้น

รวมอยู่ด้วยหนึ่งคนเป็นกรรมการ ให้ขนส่งจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมเป็นคณะกรรมการทั้งสองชุด

## (2) การประกอบการขนส่ง

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

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

## 2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

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

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

(1) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมบริหารจัดการ

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

2) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา

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

3) การลงทุนเพื่อการจัดการศึกษา

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

(1) ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจ  
จัดเก็บภาษี เพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

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

ทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมี ส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

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

### 3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

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

#### (1) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการ

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



## (2) การควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 11 ว่าในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจเขตใด ไม่ปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งผู้มีอำนาจควบคุมดูแล การปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อส่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงาน ส่วนท้องถิ่นแก้ไข ดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร

3) การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมการประกอบกิจการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย

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

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

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

4) พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

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

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

ได้กำหนดบทลงโทษ กรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีความรับผิดชอบหลักในการจัดการขยะ เพื่อเป็นการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

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

ตารางที่ 4.1 รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

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

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

### 3. รูปแบบการร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะของต่างประเทศ

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

การวิจัยนี้ ได้นำรูปแบบความร่วมมือของท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางซึ่งนำมาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

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

2) รูปแบบความร่วมมือระหว่างชุมชน (Communaute) แยกออกตามระดับชุมชนที่เข้าร่วมซึ่งมีหลายระดับ ดังนี้

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

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

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

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

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

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

สาธารณะทางการศึกษาเพียงอย่างเดียว โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากองค์กรที่จัดตั้ง มีสถานะเป็นนิติบุคคล ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือสหรัฐอเมริกา

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

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

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

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

(3) ความร่วมมือทางปกครอง (Administrative Cooperation) เป็นการร่วมบริหารทรัพยากรบุคคลร่วมกัน แต่ไม่จัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน และไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

(4) ความร่วมมือแบบเต็ม (Full Cooperative) เป็นการร่วมบริหารทรัพยากรบุคคลร่วมกัน โดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่ร่วมกันจัดทำโครงการเมื่อสำเร็จแล้วก็จะส่งมอบให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบต่อไป

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

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

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

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

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

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



เกิดจากการรวมกลุ่มกันของเทศบาล เพื่อรับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะ ในเขตเทศบาล ที่ร่วมกันจัดตั้ง เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการกิจการประปา การจัดตั้งสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

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

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

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

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

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

#### 4. รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

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

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

ส่วนรูปแบบของความร่วมมือนั้น การวิจัยกำหนดให้เป็นรูปแบบสหการ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับข้างต้นกำหนดไว้ โดยมีโครงสร้างของสหการเป็นรูปแบบที่เอามาจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือรูปแบบ Syndicate สหรัฐอเมริกา คือรูปแบบ Special District และประเทศญี่ปุ่นคือรูปแบบ Partial Cooperative เพราะมีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับบริบทของไทย เพราะเป็นรูปแบบองค์กรที่มาจากกระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการบริหาร มีผู้บริหารองค์กร มีผู้ปฏิบัติงาน กำหนดโครงสร้างฝ่ายงาน และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเหตุผลที่ทำให้มีรูปแบบที่ชื่อว่าสหการนั้น เนื่องจากถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับมาช้านานและไม่มีการเปลี่ยนเป็นรูปแบบอื่น ซึ่งเห็นว่ารูปแบบนี้จะเกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการองค์การ เพราะการที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และการที่จะยุบหรือยกเลิกได้นั้นก็ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน ที่จะไม่มีการยุบเลิกได้ง่าย เพื่อความต่อเนื่องและยั่งยืนที่จะส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนต่อไป

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

เพราะฉะนั้น รูปแบบองค์การสหการที่จัดทำไว้นี้ จึงเป็นรูปแบบที่สามารถจะนำไปประยุกต์ใช้หากมีการจัดตั้งเป็นรูปแบบของกฎกระทรวง ซึ่งถ้าหากเป็นกฎกระทรวงแล้วนี้ กระทรวงมหาดไทยก็สามารถที่จะดำเนินการได้เลย รูปแบบพระราชกฤษฎีกานี้ถ้าหากสามารถที่จะทำให้เป็นกฎกระทรวงได้ ก็สามารถเอารายละเอียดโครงสร้างพระราชกฤษฎีกามาใส่ลงในกฎกระทรวงได้ ซึ่งมีโครงสร้างไม่แตกต่างกัน

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

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

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

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

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

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

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

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมาย รองรับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดชื่อว่า “องค์การสหภาพ” โดยมีฐานอำนาจ

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

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

#### 4.1 การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การเพื่อนำมาจัดทำเป็น “กฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” นั้น มีโครงสร้างกรอบกฎหมาย รูปแบบขององค์การความร่วมมือ โดยมีประเด็นสำคัญประกอบด้วย

- 1) องค์กรกำกับดูแล

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำนิยามคำว่าองค์กรว่าเป็นศูนย์รวมกลุ่มบุคคล กิจการ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียว เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด

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

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

## 2) องค์กรควบคุม

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

การกำหนดให้มีองค์กรควบคุมการดำเนินงาน เพื่อติดตาม ตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานประจำปี เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและทั่วถึงประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีคณะกรรมการอำนาจการองค์การสหการเป็นผู้รับผิดชอบ

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

### 3) องค์การบริหารจัดการ

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

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



นอกจากนั้น ผู้อำนวยการยังมีอำนาจในการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะที่ องค์การสหกรณ์จัดทำ และออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการในเรื่องดังต่อไปนี้

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

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

การวิจัยกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างขององค์การสหกรณ์ ประกอบด้วย 5 ฝ่ายงาน ดังนี้

ฝ่ายอำนาจการ ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการวางแผน การจัดการ อำนาจการ ประสานงาน และการควบคุม โดยบูรณาการเครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหา

ข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ตามสถานการณ์ประเมินค่า ข้อมูลที่ได้รับจากการพิจารณาสถานการณ์ประเมินผลข้อมูล และแนวโน้มความเป็นไปได้ และกำหนดเป็นแนวความคิดและหนทางในการปฏิบัติที่เป็นไปได้และเหมาะสมเกิดประโยชน์สูงสุด

ฝ่ายบริหารงานการเงิน คือ ฝ่ายที่มีหน้าที่บริหารจัดการทางการเงินขององค์กร เพราะทรัพยากรขององค์กรนั้นมีอย่างจำกัด จะต้องมีการบริหารเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร การวิจัยจึงกำหนดให้มีฝ่ายบริหารงานการเงิน เพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้

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

ฝ่ายบริการสาธารณะ องค์กรสหการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งการให้บริการสาธารณะนั้นจัดทำโดยทรัพยากรบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการ ซึ่งจะต้องมีฝ่ายงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น การวิจัยจึงกำหนดให้มีฝ่ายบริการสาธารณะ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรสหการ

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

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

## 4.2 การจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

### 1) คณะกรรมการสภาท้องถิ่น

#### (1) โครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย

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

#### (2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่

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

### (3) วาระการดำรงตำแหน่ง

ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการในพื้นที่จังหวัดมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจเป็นได้อีกหนึ่งสมัย

## 2) คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ ประกอบด้วย

### (1) โครงสร้างคณะกรรมการ ประกอบด้วย

(1.1) ประธานกรรมการองค์การสหการ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการขององค์การ และให้มีรองประธานจำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก

(1.2) กรรมการ โดยตำแหน่ง มาจากสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกกันเององค์การละ 1 คน

(1.3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจการขององค์การสหการ จำนวน 2 คน

(1.4) ผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

(1.5) รองผู้อำนวยการองค์การสหการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยตำแหน่ง

### (2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่คณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

(2.1) กำหนดนโยบายการจัดประเภทโครงการบริการสาธารณะ

(2.2) ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะ

(2.3) อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงิน

(2.4) พิจารณาการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ ข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการขององค์การสหการ

(2.5) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและบริหารงานทั่วไปขององค์การสหการ

(2.6) พิจารณาการกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และคัดเลือกผู้อำนวยการองค์การสหการ และรองผู้อำนวยการองค์การสหการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นให้ความยินยอม

(2.7) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารจัดการโครงการบริการสาธารณะ ภายนอกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น

(2.8) ให้ข้อเสนอแนะอื่นเพื่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

(2.9) พิจารณารายงานการดำเนินโครงการของผู้อำนวยการโครงการ เสนอคณะกรรมการสภาท้องถิ่นเพื่อทราบ

### (3) วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการอำนวยการองค์การสหการ

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

### 3) ผู้อำนวยการองค์การสหการ

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

3. เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการ และการดำเนินงานขององค์การ ให้มีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ

4. งานอื่นใดที่คณะกรรมการอำนาจมอบหมาย

ให้ผู้อำนาจมีอำนาจ ดังนี้

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

(1) การจัดแบ่งส่วนงาน และขอบเขตหน้าที่ของงานดังกล่าว

(2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้างขององค์การสหภาพ

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

(4) การบริหารจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การสหภาพ

(5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของ องค์การสหภาพ

(6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ตรวจสอบภายใน และ

(7) หน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การ

(8) จัดทำรายงานการดำเนินโครงการบริการสาธารณะเสนอคณะกรรมการ อำนาจองค์การสหภาพ

#### 4) รองผู้อำนวยการ

ให้มีรองผู้อำนวยการอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสหภาพ ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาท้องถิ่น เสียข้งมาก โดยมีสัญญาจ้างรายปี พิจารณาจากการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน รองผู้อำนวยการ มีคุณสมบัติตามคุณสมบัติของผู้อำนวยการองค์การ สหภาพ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรองผู้อำนวยการ

ให้รองผู้อำนวยการมีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีผู้อำนวยการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

### 5) โครงสร้างองค์การสหการ แบ่งออกเป็น 5 ฝ่าย ดังนี้

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

### 6) ประเภทกิจการบริการสาธารณะ

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

โดยให้ดำเนินการเฉพาะกิจการตามข้อตกลงร่วมกันขององค์กรที่ร่วมจัดตั้ง

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