

ความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โกวิท พวงงาม*

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตของท้องถิ่นเพื่อสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทนตนก็ได้ ในขณะที่เดียวกันอาจจะเป็นการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรโดยการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ นี้เป็นการแบ่งเบาภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งของตนเองโดยตรง

รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป และในแต่ละประเทศจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน และในบางประเทศความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตัวอย่างที่พอจะยกมากล่าวเป็นตัวอย่างพอสังเขปของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ดังเช่น

ประเทศฝรั่งเศส¹

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลาย ๆ กรณี เช่น การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้ความสนับสนุนทางการเงิน ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับเทศบาลมีการร่วมมือกันในระหว่างเทศบาล เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีรูปแบบของความร่วมมือ อยู่ 4 รูปแบบคือ สหการ (syndicats) แคว้น (district) ประชาคมเมือง (communaute urbaine) และประชาคมของเทศบาล (communaute de commune)

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, น. 88 – 92.

1. สหการ (syndicat) สหการเป็นการรวมกลุ่มกันของเทศบาล (commune) ตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สหการมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน กล่าวคือ กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล 1890 ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถร่วมมือกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น การเก็บขยะ การจ่ายน้ำ การจัดตั้งและดำเนินงานสถานีบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น สหการมีสองรูปแบบ คือ สหการที่ตั้งขึ้นมาทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว (syndicats intercommunaux a vocation unique หรือ SIVU) และสหการที่ตั้งขึ้นมาทำบริการสาธารณะหลายอย่าง (Syndicats intercommunaux a vocation multiple หรือ SIVM) นอกจากสหการจะประกอบด้วยหลายเทศบาลได้แล้ว สหการยังอาจประกอบด้วยสหการหลาย ๆ อย่างรวมกัน หรือสหการไปรวมกลุ่มกับจังหวัดหรือภาคก็ได้ ซึ่งเรียกว่า สหการผสม (syndicat mixte) ลักษณะสำคัญของโครงสร้างการดำเนินงานของสหการ คือ ทุกเทศบาลที่เข้าร่วมในสหการจะมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการบริหารสหการ (comite du syndicat de communes) ในจำนวนเท่า ๆ กัน คือ เทศบาลละ 2 คน สหการจะประชุมกันอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน ประธานสหการได้รับเลือกจากบรรดากomite du syndicat ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสหการมาจากเทศบาลทุกแห่งที่เข้าร่วมเป็นสหการ

2. แคว้น (district) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1959 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลในเขตชุมชนเมือง (agglomeration urbaine) ที่เจริญแล้วรวมตัวกับเทศบาลในเขตชนบท (zone rurale) ที่ยังไม่เจริญ แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1970 ใช้บังคับ ก็เปิดโอกาสให้เทศบาลที่อยู่ในเขตชนบทสามารถรวมตัวกันได้

แคว้นจัดตั้งโดยผู้ว่าการจังหวัด (prefet du departement) มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากสหการหลายประการ กล่าวคือ แม้แคว้นจะมีสภา (conseil du district) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของเทศบาลที่รวมตัวกันเข้าเป็นแคว้น แต่จำนวนสมาชิกก็จะไม่เท่ากับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล อำนาจหน้าที่ของแคว้นส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยแคว้นจะได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการในหลาย ๆ กิจกรรม เช่น รับผิดชอบเกี่ยวกับที่พักอาศัย (logement) หรือ ระบบดับเพลิง เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ แคว้นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง รวมทั้งสามารถเก็บค่าบริการจากบริการสาธารณะที่แคว้นเป็นผู้จัดทำด้วย

3.ประชาคมเมือง (communute urbaine) กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ได้จัดตั้งประชาคมเมืองขึ้นเพื่อจัดการกิจการของชุมชนขนาดใหญ่ (grandes agglomerations) ซึ่งชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถรวมกลุ่มกันเป็นสหการหรือแคว้นได้ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เมืองใหญ่ ๆ 4 เมือง คือ Bordeaux, Lille, Lyon และ Strasbourg ต้องรวมกลุ่มกับเทศบาลอื่น ๆ เป็นประชาคมเมือง และนอกจากนี้ กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เทศบาลอื่น ๆ สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมเมืองได้ ซึ่งก็ทำให้เกิดประชาคมเมืองอีก 5 แห่ง คือ Cherbourg, Dunderque, Le Mans, Montceau-Les-Mines และ Le Creusot et Brest ประชาคมเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยผลของกฎหมายคือ การขนส่งมวลชน น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย กำจัดขยะมูลฝอย การจัดระบบการศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา อำนาจหน้าที่ในด้านผังเมืองเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ประชาคมเมืองยังอาจดำเนินกิจการอื่นตามที่เทศบาลสมาชิกมอบหมายให้ทำก็ได้ สำหรับการบริหารงานประชาคมเมืองนั้น ประชาคมเมืองบริหารงานโดยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภา (conseil de communute) ประกอบด้วย ตัวแทนของเทศบาล มีจำนวนระหว่าง 50 ถึง 155 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ส่วนประธานสภาได้รับเลือกโดยสภาจากบรรดาสมาชิกสภา

ประชาคมเมืองมีรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่อยู่ในเขตประชาคมเมืองดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ที่ให้ประชาคมเมืองสามารถเรียกเก็บภาษีประกอบวิชาชีพ (le taxe professionnelle) แทนที่เทศบาลที่เป็นสมาชิกของประชาคมเมืองได้ และนอกจากนี้แล้ว ประชาคมเมืองยังมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินอีกด้วย

4.ประชาคมของเทศบาล (communaute de commune) ประชาคมของเทศบาลได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 โดยกฎหมายกำหนดให้เทศบาลในเขตชนบท (rural) สามารถรวมตัวกันเป็นประชาคมของเทศบาลได้ ประชาคมของเทศบาลบริหารงานโดยสภา (conseil de communute) และประธานสภา (president) โดยสมาชิกสภามาจากสมาชิกสภาของเทศบาลที่เข้าร่วมเป็นประชาคมโดยมีจำนวนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างน้อยต้องมีตัวแทนจากเทศบาลแห่งละ 1 คนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคม และห้ามเทศบาลแต่ละแห่งมีตัวแทนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาประชาคม ส่วนประธานสภาจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประชาคม ประชาคมของเทศบาลมีหน้าที่ที่จะจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลที่เป็นสมาชิกทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบนโยบายด้านที่พักอาศัย ดูแลรักษาและก่อสร้างทาง รวมทั้งก่อสร้างและดูแลรักษาสนามกีฬา สถานศึกษา ซึ่งอำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการ

ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่ประชาคมเทศบาลที่จะมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการ
สาธารณะได้หลายประเภท ส่วนรายได้ของประชาคมของเทศบาลนั้นมาจากภาษีประกอบวิชาชีพ
ของประชากรในเขตเทศบาลทุกแห่งที่รวมกันเป็นประชาคมของเทศบาล

ประเทศสหรัฐอเมริกา²

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า สหการ
(special districts) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่มีจำนวนมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา
รวมทั้งสหการเกี่ยวกับการศึกษาด้วยประมาณครึ่งหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น สหการ (special
districts) ของสหรัฐอเมริกามีองค์ประกอบเช่นเดียวกับ องค์การมหาชนอิสระทั่วไป คือ

1. เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จัดตั้ง
สหการขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ซึ่งกิจการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่
ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

2. สหการ (special districts) ที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นมาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก
จากท้องถิ่นเดิมโดยมีชื่อเป็นของตนเองสามารถฟ้องคดีและถูกฟ้องได้

3. มีทรัพย์สินและการคลังเป็นของตนเอง

4. มีคณะกรรมการบริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

สหการ (special districts) ของสหรัฐอเมริกาจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามกิจการที่
สหการจัดทำ เช่น school districts จะจัดทำเกี่ยวกับการศึกษา water districts จะจัดทำเกี่ยวกับ
เรื่องน้ำประปา Chicago park districts จะจัดทำเกี่ยวกับสวนสาธารณะ เป็นต้น และบางแห่งจะ
เรียกสหการว่า Authority เช่น สหการขนส่งมวลชนชิคาโก (Chicago Transit Authority) ซึ่งจัดทำ
กิจการขนส่งมวลชน เป็นต้น

สหการของสหรัฐอเมริกาจะมีอยู่ทั่วไปทุกมลรัฐอย่างน้อยในมลรัฐ (state) หนึ่งจะต้องมี
สหการอย่างน้อยหนึ่งสหการ และในบางมลรัฐ (state) อาจจะมีสหการอยู่ทับซ้อนบนพื้นที่เกี่ยว
กันก็ได้ แต่จัดทำกิจการคนละประเภทกัน สหการของสหรัฐอเมริกานี้มีเฉพาะสหการผสมเท่านั้น
ไม่ปรากฏว่ามีสหการเฉพาะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งแต่อย่างใด

² คมกฤษ อภาภรณ์วิไล, “แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 48 - 49.

สหการผสมของสหรัฐอเมริกาจึงอาจเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลเมือง (municipalities) กับ เทศบาลเมือง (municipalities) หรือเทศบาลเมืองกับเทศบาลที่เรียกว่า ทาวน์ (town) หรืออาจเกิดจากความร่วมมือกันของเทศบาลที่เรียกว่า ทาวน์ (town) กับ เทศบาลที่เรียกว่า ทาวน์ชิป (township) ก็ได้ รูปแบบสหการของสหรัฐอเมริกาจึงเหมือนกับรูปแบบ สหการผสมของฝรั่งเศส (syndicat mixte) และเหมือนกับสหการผสมของไทยตาม พ.ร.บ.ระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 7,950 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 75 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6,744 แห่ง เทศบาลจำนวน 1,129 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง โดยที่ ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในลักษณะที่เป็นทางการ ได้มีการ กล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เรียกว่า *สหการ* และนอกเหนือจากความร่วมมือในรูปของสหการซึ่งเป็นความร่วมมือที่เป็นทางการ แล้วนั้น ก็ยังมีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็น *ความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการ*

บทความนี้ต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ในประเทศไทย ทั้งในแง่ของความร่วมมือในลักษณะรูปแบบของ *สหการ* และ *ความร่วมมือใน ลักษณะที่ไม่เป็นทางการ*

สหการในประเทศไทย

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในรูปของ “สหการ” ได้มี การกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า “สหการ” โดยที่เทศบาล จะต้องร่วมมือกับเทศบาลเท่านั้น ขณะที่กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาสามารถร่วมมือกับ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการ สาธารณะร่วมกัน โดยการจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า “สหการ” ที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าในประเทศไทย สหการ หมายถึง “การร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และ

หมายความรวมถึงการร่วมมือกันของท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้วย”

สหการในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ **สหการเฉพาะเทศบาล** ซึ่งได้แก่สหการอันเกิดจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ **สหการผสม** ซึ่งได้แก่สหการอันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 รวมทั้งสหการอันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

นอกเหนือจากสหการที่เป็นความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นสองท้องถิ่นขึ้นไป หรือระหว่างท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชน แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังร่วมมือกันในรูปของสนธิباتหรือสมาคม รวมทั้งยังมีการร่วมมือของท้องถิ่นในแบบที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นการร่วมมือที่ไม่มีกฎหมายมารองรับ

สหการในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีคนรู้จักและกล่าวถึงกันมากนัก ทั้งที่สหการได้มีการกล่าวถึงไว้ในกฎหมายของท้องถิ่น คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ซึ่งนับว่าเป็นเวลานานมาแล้ว รวมทั้งปัจจุบันก็ได้มีการกล่าวถึงสหการไว้ในกฎหมายถึง 3 ฉบับ คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แต่ก็ยังไม่ค่อยมีคนสนใจกันมากนัก ทั้งที่สหการนับว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพราะจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

ความร่วมมือกันของท้องถิ่นในรูปของสหการจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ตามลำพัง การร่วมมือกันก็จะทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนในท้องถิ่นเอง

ในประเทศไทยนั้น ในอดีตที่ผ่านมาเคยมีผู้พบเห็นว่าประเทศไทยเราเคยมีสหการเกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นสหการที่จัดทำกิจการเกี่ยวกับรถยนต์โดยสารประจำทางระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลเมืองนนทบุรี แต่สหการดังกล่าวก็ได้ยุบเลิกไปโดยทราบข่าวแต่เพียงว่าประสบปัญหาขาดทุน สหการระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพ (ชื่อในขณะนั้น) และเทศบาลเมืองนนทบุรี ในปี พ.ศ. 2494 ยังมีผู้พบเห็นว่ายังดำเนินกิจการอยู่ และนับจากนั้นมาก็ไม่เคยปรากฏหรือได้ยินข่าวเกี่ยวกับสหการอีกเลย อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีเอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวกับการจัดตั้ง

สหการระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลเมืองนนทบุรีให้ได้ศึกษาแต่อย่างใด³ ส่วนในปัจจุบันนี้ก็ไม่มี การดำเนินกิจการในรูปของสหการเลย แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงสหการไว้ในกฎหมายก็ตาม

สหการในประเทศไทยนั้น ได้มีการกล่าวถึงไว้ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการได้ โดยการจัดตั้งสหการมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์อย่างยิ่งแก่ท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 ได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการเฉพาะของเทศบาลไว้ว่า **“ถ้ามีกิจการอันใดอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะกระทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”** สหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จะเป็นการร่วมมือกันจัดตั้งสหการระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะรูปแบบเทศบาลเท่านั้น โดยอาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลรูปแบบใด ๆ ก็ได้ เช่น อาจจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลนครกับเทศบาลนคร หรือระหว่างเทศบาลนครกับเทศบาลเมือง หรือระหว่างเทศบาลเมืองกับเทศบาลตำบลก็ได้⁴

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจจัดตั้งสหการไว้ในมาตรา 95 ว่า **“ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”** สหการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎหมายมิได้

³เรื่องเดียวกัน, น. 59.

⁴เรื่องเดียวกัน, น. 67.

บังคับไว้ว่าจะต้องเป็นการร่วมกันระหว่างหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเหมือนกัน ดังเช่นสหการของเทศบาล⁵ ซึ่งกรุงเทพมหานครสามารถร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นๆ ได้ และสามารถร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ได้ด้วย

ในส่วนของการจัดตั้งสหการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 69 ว่า “เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริการและการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิก สหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินด้วย”⁶ เมืองพัทยาจึงสามารถร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งสหการได้เหมือนกับกรุงเทพมหานคร

สหการในประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ “สหการเฉพาะเทศบาล” ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของเทศบาล และ “สหการผสม” ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของกรุงเทพมหานครกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ และพัทยาร่วมมือกันกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน แม้กฎหมายจะเปิดและกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สหการ” แต่ก็ไม่มีกรรวมกลุ่มดำเนินการเพื่อจัดตั้ง “สหการ” แต่ประการใด สาเหตุสำคัญที่ไม่มีการจัดตั้งสหการในประเทศไทยก็เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเคยชินและมักจะจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง ถ้ามีการจัดตั้งสหการขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมอบอำนาจบางส่วนของตนให้แก่สหการ ซึ่งจะทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง อันไม่เป็นที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย⁷ การพิจารณาศึกษาเรื่องสหการตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจึงเป็นการพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย ไม่ได้พิจารณาจากสหการที่มีอยู่จริง เพราะในปัจจุบันไม่มีสหการในลักษณะขององค์กรตามบทบัญญัติของกฎหมายเกิดขึ้นมาเลย

⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 72.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ,” รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 59.

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะอื่น

นอกเหนือจากความร่วมมือในลักษณะของสหการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความร่วมมือกันในลักษณะอื่น ๆ ด้วย อย่างเช่น มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะของความร่วมมือในรูปของ “**สนธิباتเทศบาล**” หรือ “**สมาคม**” ซึ่งก็นับว่าเป็นเรื่องที่ดีเพราะจะทำให้มีการประสานงานกันเพื่อผลักดันในสิ่งที่ท้องถิ่นมีความต้องการได้ดียิ่งขึ้น และสามารถจัดทำกิจกรรมที่จะทำให้ท้องถิ่นโดยภาพรวมมีการพัฒนาขึ้นในที่นี้จะขอกล่าวถึงความร่วมมือของเทศบาลที่รวมตัวกันในรูปของสนธิباتเทศบาลแห่งประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2502 กระทรวงมหาดไทยได้ดำริให้มีการจัดตั้ง “**สมาคมเทศบาล**” ขึ้น โดยเรียกชื่อว่า “**สนธิباتเทศบาลแห่งประเทศไทย**”⁸

ในการก่อตั้งสนธิباتเทศบาลแห่งประเทศไทยขึ้น ก็เพื่อที่จะให้เทศบาลทั่วราชอาณาจักรได้เข้าเป็นสมาชิก ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานของเทศบาล เพราะในอารยประเทศได้มีการก่อตั้งสมาคมเทศบาลขึ้น ปรากฏว่าการดำเนินงานของสมาคมเทศบาลได้ก่อให้เกิดผลดีแก่กิจการและการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะสมาคมเทศบาลทุกแห่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้แทนจากเทศบาลหรือองค์กรนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่เป็นสมาชิก ได้มีโอกาสติดต่อร่วมมือกันโดยใกล้ชิด มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น ความชำนาญ และประสบการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารงานซึ่งกันและกัน เพื่อศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาต่าง ๆ อันจะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่กิจการของเทศบาลให้บังเกิดผลดี มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสนธิباتเทศบาลฯ ไว้ดังนี้ คือ

1. ศึกษาค้นคว้าเผยแพร่ทางวิชาการ หรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่เทศบาล
2. ส่งเสริมความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก
3. ให้สมาชิกได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
4. ส่งเสริมสวัสดิภาพและสมรรถนะของพนักงานเทศบาล
5. จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาล
6. เสนอความคิดเห็นของสนธิباتเทศบาลฯ ต่อรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย
7. ร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
8. ไม่เกี่ยวกับการเมือง

⁸ สนธิباتเทศบาลแห่งประเทศไทย, ประวัติสนธิباتเทศบาลแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2510), น. 1 – 3.

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เป็นการส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาลให้เจริญก้าวหน้า โดยอาศัยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และได้มีการร่วมมือกันดำเนินงานระหว่างเทศบาล ตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพของพนักงานเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นด้วย

ที่กล่าวมา คือตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างเทศบาล โดยรวมตัวกันเป็นสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งถือเป็นตัวอย่างที่ดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรวมตัวกัน ในปัจจุบันสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยมีชื่อเรียกว่า **“สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย”** นอกจากเทศบาลแล้ว องค์กรบริหารส่วนตำบลก็มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยด้วย

นอกจากนี้พบว่า ยังมีความร่วมมือของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่จะไม่ใช้ลักษณะของสหการตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่จะเป็นความร่วมมือในลักษณะที่มีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะไม่มีการรวมตัวกันมารองรับความร่วมมือนั้น

กรณีความร่วมมือของ 12 เทศบาลในเขตภาคกลางเป็นศูนย์ภาคพัฒนาโยธาที่ 1 เพื่อร่วมหุ้นจัดซื้อเครื่องจักรกลหนัก

ศูนย์ภาคพัฒนาโยธาที่ 1 ได้เริ่มดำริโดยนายชำนาญ ยุวบูรณ์ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งเดิมมีสมาชิกภาคกลางจำนวนมาก ต่อมาสมาชิกส่วนหนึ่งได้ลาออกไป ปัจจุบันเหลือสมาชิก 12 เทศบาล โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่เทศบาลนครนครปฐม เป็นการรวมทำกิจกรรมเพื่อร่วมหุ้นจัดซื้อเครื่องจักรกลหนัก เช่น รถบรรทุกน้ำ แทร็คเตอร์ แบ็กโฮ รถบด รถบรรทุกสิบล้ออื่น ๆ เพื่อใช้ในการพัฒนาเทศบาลและให้สมาชิกในกลุ่มเทศบาลได้ยืมไปใช้ การดำเนินงานมีคณะกรรมการภายในกลุ่มเทศบาลดังกล่าวบริหารกันเอง เป็นรูปแบบคล้ายสหการแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งมีระเบียบข้อบังคับของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยว่าด้วยภาคพัฒนาการโยธา พ.ศ. 2526 ถึง พ.ศ. 2541 ซึ่งจัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการในรูปแบบศูนย์ภาคพัฒนาการโยธา ปัจจุบันมีทรัพย์สินเครื่องจักรกลหนักหลายสิบล้านบาท มูลค่าประมาณ 150 ล้านบาท มีพนักงานลูกจ้างของศูนย์ประมาณ 50 คน ตั้งอยู่ในเทศบาลนครนครปฐม มีสมาชิกจำนวน 12 เทศบาล และสมาชิกได้ส่งเงินบำรุงศูนย์ภาค ปีละ 1.20 % ของงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้ เงินสะสม และเงินที่มีผู้อุทิศให้) แต่ไม่เกินปีละ 600,000 บาท มีรายชื่อเทศบาลที่ร่วมมือกัน ดังนี้

- | | | |
|-------------------------|------------------|-------------|
| 1. เทศบาลนครนครปฐม | สนับสนุนสมทบปีละ | 600,000 บาท |
| 2. เทศบาลนครสมุทรปราการ | สนับสนุนสมทบปีละ | 600,000 บาท |
| 3. เทศบาลนครสมุทรสาคร | สนับสนุนสมทบปีละ | 600,000 บาท |

4. เทศบาลนครปากเกร็ด (นนทบุรี)	สนับสนุนสมทบปีละ	600,000 บาท
5. เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี	สนับสนุนสมทบปีละ	600,000 บาท
6. เทศบาลเมืองอ้อมน้อย (สมุทรสาคร)	สนับสนุนสมทบปีละ	600,000 บาท
7. เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน (สมุทรสาคร)	สนับสนุนสมทบปีละ	364,660 บาท
8. เทศบาลเมืองพระประแดง (สมุทรปราการ)	สนับสนุนสมทบปีละ	333,430 บาท
9. เทศบาลตำบลป่าโมก (อ่างทอง)	สนับสนุนสมทบปีละ	222,060 บาท
10. เทศบาลตำบลสนั่นรักษ์ (ปทุมธานี)	สนับสนุนสมทบปีละ	250,000 บาท
11. เทศบาลตำบลศาลายา (นครปฐม)	สนับสนุนสมทบปีละ	250,000 บาท
12. เทศบาลธรรมศาลา (นครปฐม)	สนับสนุนสมทบปีละ	250,000 บาท
รวมเงินสมทบงบบริหารทั้งหมด		5,270,000 บาท

ความสำคัญของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถที่จะร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งสหการได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายได้มีการกำหนดไว้ แสดงว่าสหการย่อมที่จะมีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นร่วมกันจัดตั้งสหการ เพราะการจัดตั้งสหการจะทำให้ท้องถิ่นที่ร่วมมือกันมีความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะ สามารถร่วมทุนกันจัดทำบริการสาธารณะ สามารถมีอำนาจทางการปกครองและมีสิทธิบางประการในการดำเนินกิจการ สามารถหารายได้เป็นของตนเอง สามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำตามลำพังได้ และทำให้การจัดทำบริการสาธารณะเกิดความประหยัด ซึ่งสหการจะเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในการจัดทำบริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การที่ปัจจุบันไม่มีการรวมตัวกันจัดทำบริการสาธารณะในรูปของสหการแม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายเปิดโอกาสให้ทำได้ ประเทศไทยจึงขาดความร่วมมือในรูปของสหการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่สหการมีประโยชน์มากมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

นอกเหนือจากความร่วมมือในรูปของสหการแล้ว ท้องถิ่นก็ยังรวมตัวกันในรูปของสันนิบาตและสมาคม ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ดีที่ท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันได้ อันจะทำให้ท้องถิ่นสามารถร่วมกันคิดร่วมกันทำเพื่อทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าขึ้น นอกจากนั้นท้องถิ่นก็ได้มีความร่วมมือกัน แต่จะมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เป็นความร่วมมือที่ไม่มีกฎหมายใดมารองรับ แต่ก็ถือว่าเป็นความร่วมมือของท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นที่ร่วมมือกัน

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ⁹

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการมักเป็นการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการในหลายลักษณะ ทั้งที่เคยมีการรวมตัวกันมานานและพยายามที่จะรวมตัว อาทิ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ปัจจุบันเป็นสมาคม อบจ. แห่งประเทศไทย

เทศบาล รวมตัวกันเป็นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

องค์การบริหารส่วนตำบล มีการก่อตัวเป็นชมรมหรือสมาพันธ์ อบต. แต่ละจังหวัด และให้รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์ อบต. แห่งประเทศไทย ปัจจุบันเป็นสมาคม อบต. แห่งประเทศไทย

ตัวอย่าง การก่อตัวเป็นชมรมหรือสมาพันธ์และสมาคมส่งเสริม อบต. ของแต่ละจังหวัดซึ่งจะขอยกตัวอย่างมาเพียงบางจังหวัดดังนี้

อบต. ในจังหวัดภูเก็ต มีการเคลื่อนไหวของ อบต. และสมาชิก อบต. รวมตัวกันขึ้นก่อตั้งเป็นชมรม อบต. จังหวัดภูเก็ต โดยจัดให้มีระเบียบชมรม อบต. ภูเก็ต สถานที่ตั้งของชมรม คณะกรรมการชมรม และกิจกรรมของชมรม ตลอดจนการเผยแพร่ข่าวสารของชมรมซึ่งมีการเคลื่อนไหวจะพัฒนาเป็น “สมาคม อบต. จังหวัดภูเก็ต”

อบต. ในจังหวัดขอนแก่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดอื่น ๆ มีการเคลื่อนไหวของ อบต. และสมาชิก เพื่อรวมตัวกันก่อตั้งเป็นชมรม หรือสมาพันธ์ อบต. จังหวัด และจะพัฒนาเป็นสมาคม อบต. ในแต่ละจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดภูเก็ต

โดยเฉพาะจังหวัดนครศรีธรรมราชและจังหวัดตาก มีการเคลื่อนไหวของสมาชิก อบต. ที่จะพัฒนาชมรม อบต. จังหวัด เป็นสมาคม อบต. จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดตาก ซึ่งทั้งสองจังหวัดนี้ได้มีการจัดประชุมสัมมนาสมาชิกชมรม อบต. ในจังหวัด เพื่อมาร่วมกันระดมความคิด แบ่งกลุ่มย่อย อภิปราย ในประเด็นการหาแนวทางการจัดตั้งสมาคม อบต. และคัดเลือกกรรมการบริหารสมาคมขึ้นมาชั่วคราว เพื่อยื่นจดทะเบียนเป็นสมาคม อบต. จังหวัดนครศรีธรรมราช และสมาคม อบต. จังหวัดตากต่อไป

⁹ โกวิท พวงงาม, อบต. ในกระบวนทัศน์ใหม่ : พัฒนา สร้างเครือข่าย และเสริมความเข้มแข็ง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 65 -67.

นอกจากนี้ ในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ได้มีการเคลื่อนไหวโดยแกนนำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโอกาสเป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เพื่อจะรวมตัวกันเป็นเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า **“สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย”** (เมื่อ 29 พฤษภาคม 2543)

โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะส่งเสริมความร่วมมือ การประสานงานกับรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นๆ ตลอดจนการพัฒนาส่งเสริมงานวิชาการ การฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการผลักดันการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่สำคัญเพื่อรับภารกิจพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

นี่คือการรวมตัวในภาพกว้าง แต่ในระดับย่อย ๆ ในแต่ละจังหวัด แม้จะมีการเคลื่อนไหวกันอยู่บ้างในรูปของชมรม สมาพันธ์ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่เด่นชัดมากนักในกิจกรรมเพื่อเป็นประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นโดยรวม

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทเรียนรู้ถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวถึงในบทความนี้ จะเห็นว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในต่างประเทศ และของประเทศไทยนั้นมีหลายลักษณะรูปแบบ เป็นต้นว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบ ได้แก่ สหการ แคว้น ประชาคมเมือง และประชาคมเทศบาล ซึ่งเป็นการร่วมมือกันในระดับของเทศบาลเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง สำหรับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ สหการ (special districts) ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน

สำหรับในส่วน of ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย แม้ว่ามีการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ **สหการ** ซึ่งสามารถจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏความร่วมมือกันในรูปแบบ “สหการ” แต่อย่างใด และในทำนองเดียวกันก็มีลักษณะความร่วมมือในลักษณะอื่น คือการรวมตัวกันทำกิจกรรมในรูปแบบของสันนิบาตและสมาคม เช่น **สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และ**

สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็นต้น และยังมีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่ความร่วมมือนี้ก็แค่เป็นเพียงการตกลงกัน ไม่มีกฎหมายมารองรับ ซึ่งเป็น*ความร่วมมือกันแบบไม่เป็นทางการ*

ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอความเห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมตัวกันในรูปของสหการ โดยการเผยแพร่ความคิดและสร้างความรู้ความเข้าใจ ซึ่งก็จะทำให้เห็นแนวทางของการก่อตั้งสหการเกิดขึ้นได้จริง ไม่ใช่แค่มีการกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายเท่านั้น เพราะการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะย่อมที่ดีกว่าการขาดความร่วมมือ เมื่อรัฐมีการผลักดันให้ท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะได้ ท้องถิ่นก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ โดยยอมรับถึงความจำเป็นที่ท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกันในรูปของสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะในรูปของสหการย่อมที่จะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นได้รับประโยชน์ คนในท้องถิ่นก็ย่อมที่จะได้รับประโยชน์ด้วย ดังนั้นจึงควรมีการผลักดันให้ท้องถิ่นสามารถที่จะร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปของสหการ

นอกจากนี้รัฐก็ควรส่งเสริมให้มีการรวมตัวของท้องถิ่นในรูปของสันนิบาต หรือสมาคม เพื่อให้สันนิบาตหรือสมาคมมีบทบาทในการร่วมกันคิดเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วย ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นเองก็ควรร่วมกันคิดร่วมกันทำในกิจกรรมของสันนิบาตหรือสมาคมให้มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. 2546. อบต. ในกระบวนการทัศน์ใหม่ : พัฒนา สร้างเครือข่าย และเสริมความเข้มแข็ง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คมกฤษ อภารัตน์วิไล. 2540. "แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2544. การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2539. "การรวมกลุ่มขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ." รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. 2510. ประวัติสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.