

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการจ้างที่ปรึกษาวิจัยกฎหมายและการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอ

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีนาคม 2550

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร

บทสรุปผู้บริหาร - 1

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-5
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1-6
1.4 วิธีการศึกษา	1-6

บทที่ 2 หลักการที่เหมาะสมสำหรับการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ

2.1 การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาครัฐ (Public-Public Partnerships: PUPs)	2-1
--	-----

บทที่ 3 หลักการที่เหมาะสมสำหรับการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

3.1 การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnerships: PPPs)	3-1
---	-----

บทที่ 4 ทบทวนประสบการณ์ของต่างประเทศ

4.1 การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาครัฐ (Public-Public Partnerships: PUPs)	4-1
4.2 การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnerships: PPPs)	4-12
4.3 สรุปท้ายบท	4-40

บทที่ 5 ตัวอย่างเนื้อหากฎหมายของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกใต้

5.1 หลักการของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่	5-2
5.2 ธรรมชาติของกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น	5-2
5.3 สรุปท้ายบท	5-9

บทที่ 6 ทบทวนกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องและความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความร่วมมือของท้องถิ่น

6.1 ทบทวนกฎหมายของไทย 6-1

6.2 ทบทวนความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น 6-9

บทที่ 7 ปัจจัยและความจำเป็นในการนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและ

ลักษณะของข้อตกลงความร่วมมือประเภทต่างๆ สำหรับประเทศไทย

7.1 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนการและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ อปท. 7-9

7.2 หลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันในลักษณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-22

7.3 เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ 7-34

7.4 เงื่อนไขในการสร้างองค์กรที่มีบทบาทในการเป็นผู้พิจารณา และกำหนดกติกา 7-38

ในการทำงานร่วมกัน ทั้งแบบรัฐกับเอกชน (PPPs) หรือรัฐกับรัฐ (PUPs)

บทที่ 8 สรุป 8-1

ร่างประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างประกาศฯ-1

ภาคผนวก ก. บันทึกการสัมมนาร่วมกับตัวแทนของอปท. ที่จังหวัดกาญจนบุรี ก-1

ภาคผนวก ข. ตัวอย่างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ข-1

ภาคผนวก ค. รายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะแก่ อปท. ค-1

ภาคผนวก ง. เงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินการให้บริการสาธารณะ ง-1

บทสรุปผู้บริหาร

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนการและขั้นตอนฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งกล่าวถึงขั้นตอนและวิธีการถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นำไปสู่การสร้างกรอบข้อตกลงในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ และบรรลุเป้าหมายในการให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันภายใต้งบประมาณที่แต่ละ อปท. มีอยู่อย่างจำกัด โดยโครงการจ้างที่ปรึกษาวิจัยกฎหมาย การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จึงมีความพยายามขยายกรอบข้อจำกัดทางกฎหมายให้ อปท. ในแต่ละท้องถิ่นสามารถทำการร่วมมือในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน โดยรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจในการให้บริการสาธารณะถูกแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน สุขอนามัยและการป้องกันและบรรเทาสาธารณะ โดยภารกิจแต่ละด้านนั้นเป็นภารกิจที่ต้องให้ อปท. เข้ามาดำเนินการร่วมกันเพื่อขจัดปัญหาในเรื่องของข้อจำกัดด้านงบประมาณ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีและความสามารถในการบริหารจัดการภารกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนในหลายพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหาและให้บริการสาธารณะแบบแยกส่วนโดยไม่มีความร่วมมือกันระหว่าง อปท. จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาอย่างสมบูรณ์และยั่งยืน

แนวทางในการร่วมมือกันระหว่าง อปท. นับเป็นนวัตกรรมทางการบริหารงาน ส่วนท้องถิ่นที่มีแนวโน้มที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากปัจจุบันเป็นแนวทางที่ได้รับความนิยมในการให้บริการสาธารณะในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น และกำลังแพร่ขยายไปสู่ประเทศอื่นๆ ทั่วโลก เพราะการทำข้อตกลงความร่วมมือกันระหว่าง อปท. สามารถแก้ไขปัญหาอย่างเฉพาะเจาะจงได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งแก้ปัญหาและให้บริการอย่างเป็นระบบ

1. แรงผลักดันและแรงจูงใจต่อการดำเนินการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเรียนจากการสำรวจถึงระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ แล้วพบว่า มิติของการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. เพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นมิติหนึ่งที่มีความสำคัญและดำรงอยู่อย่างยาวนาน ซึ่งโดยมากจะเกิดจากความริเริ่มและร่วมมือกันเองในระดับท้องถิ่น โดยมีแรงผลักดันสำคัญ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาจากข้อจำกัดด้านขนาดและทรัพยากรทางการบริหาร โดยเฉพาะกลุ่ม อปท. ที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความสามารถและศักยภาพในการดำเนินการกิจหน้าที่ของตน จึงเกิดความจำเป็นตามธรรมชาติที่ท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องร่วมกันในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

ประการที่สอง เพื่อเป็นการเพิ่มพูนศักยภาพในการจัดทำภารกิจ เนื่องจากการกิจบางด้านเป็นภารกิจขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรความรู้และความชำนาญในการจัดทำระดับสูง ทำให้เกิดความจำเป็นที่ อปท. จำเป็นต้องร่วมมือกันดำเนินการกิจ หรือในอีกกรณีหนึ่ง แม้ว่าท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดจะสามารถดำเนินการกิจขนาดใหญ่ได้โดยลำพัง แต่ก็อาจไม่เกิดความคุ้มค่าหรือความประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) เมื่อเปรียบเทียบในการดำเนินการโดยรวมมือกับท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อผลิตบริการสาธารณะร่วมกัน

ประการที่สาม เพื่อเป็นทางเลือกในการทดแทนการยุบรวมซึ่งเป็นแนวโน้มที่ปรากฏในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เช่น การลดจำนวนลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลมาจากนโยบายการยุบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กๆ เข้าไว้ด้วยกันให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการบริหารและยกระดับความสามารถให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายในการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ คือ การได้รับการคัดค้านต่อต้านอย่างรุนแรงจาก อปท. เพราะเป็นการทำลายเอกลักษณ์และอำนาจทางการเมืองของชุมชนท้องถิ่นลง ทำให้ระบบการทำงานร่วมกันจึงกลายเป็นมาตรการหนึ่งที่เข้ามาทดแทนกระบวนการยุบรวม อปท. ดังกล่าว

ขณะที่ประเด็นในเรื่องการสร้างแรงจูงใจในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันนั้นมีปัจจัยที่ต้องพิจารณาในหลายประเด็น ทั้งนี้การสร้างแรงจูงใจดังกล่าวจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. และการได้รับการบริการสาธารณะของประชาชนมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพและเชิงพื้นที่ หากพิจารณาถึงแรงจูงใจที่ทำให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันมีประเด็นโดยสังเขปดังนี้

(1) **แรงจูงใจโดยใช้เครื่องมือทางด้านกฎหมาย** กล่าวคือรัฐต้องมีข้อกฎหมายเพื่อสนับสนุนและจัดปัญหาในการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. เนื่องจากปัจจุบันข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานร่วมระหว่าง อปท. ยังมีความไม่ชัดเจน นอกจากนี้ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. ได้สร้างข้อจำกัดในการดำเนินงานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานร่วมกัน

ระหว่าง อปท. อีกทั้งการสร้างแรงจูงใจโดยใช้เครื่องมือทางด้านกฎหมายก่อให้เกิดผลในเรื่องของการสร้างมาตรฐานที่ชัดเจนในการบริหารจัดการการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย

(2) **แรงจูงใจโดยใช้เครื่องมือทางการคลังจากภาครัฐ** เพื่อสนับสนุนและจัดซื้อจัดจ้างด้านงบประมาณของ อปท. ในการดำเนินงานของ อปท. เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านการคลังนับเป็นปัญหาสำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อปท. อย่างไรก็ตามการขยายทรัพยากรทางการคลังจำเป็นต้องการเครื่องมือในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณและการใช้จ่ายของ อปท. เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณของ อปท. ด้วย

(3) **แรงจูงใจจากปัจจัยภายนอก** เช่น ประเด็นเรื่องการส่งเสริมแนวความคิดทัศนคติที่ดีแก่ผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. ประเด็นเรื่องการสร้างบรรยากาศในการลงทุนผลิตบริการสาธารณะขนาดใหญ่ครอบคลุมการให้บริการในวงกว้างและเกินขอบเขตความรับผิดชอบของ อปท. เพียงแห่งเดียว อย่างไรก็ตามการสร้างบรรยากาศการลงทุนนั้นหมายรวมถึงการลดความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นลงด้วยเพราะความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อความร่วมมือกันระหว่าง อปท. ประเด็นเรื่องการลดต้นทุนทางธุรกรรม (Transaction Cost) ของ อปท. ในการติดต่อกับหน่วยงานราชการซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะชนิดนั้นๆ อยู่ก่อนแล้วในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อปท. การลดต้นทุนในการทำธุรกรรมกับหน่วยงานราชการเป็นแรงจูงใจภายนอกที่สำคัญในการส่งเสริมให้ อปท. ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะทั้งในเชิงเดี่ยวและการรวมกลุ่ม อีกทั้งการลดต้นทุนทางธุรกรรมยังส่งผลโดยตรงต่อระยะเวลาที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับบริการสาธารณะอีกด้วย ประเด็นแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการและปัญหาในการดำเนินชีวิตและกิจกรรมทางสังคม ทั้งนี้แนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับปรัชญาทางการคลังที่ว่า “ใครใช้ ใครจ่าย” ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ที่มีการดำเนินการร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมีบทบาทในการเสนอชุดความต้องการของตนเองอันนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบ และสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว แรงจูงใจภายนอกที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

ในการศึกษารูปแบบความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะพบว่าจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะลักษณะขั้นพื้นฐานก่อนซึ่งแบ่งเป็น 2

ลักษณะใหญ่คือ การทำงานแบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (PUPs) และการทำงานแบบหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน (PPPs) ซึ่งความร่วมมือทั้งสองแบบสามารถจำแนกออกเป็นความร่วมมือ 4 ลักษณะคือ

- (1) การร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแยกออกจากกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ
- (2) การร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรร่วมกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ
- (3) ซื้อมีบริการสาธารณะจากหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐ
- (4) ซื้อมีบริการสาธารณะจากภาคเอกชน

ซึ่งใน 3 ประเภทแรกนั้นคือการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (PUPs) ส่วนในประเภทสุดท้ายเป็นวิธีการทำงานแบบ หน่วยงานภาครัฐกับเอกชน (PPPs) ซึ่งลักษณะการทำงานแบบมีความร่วมมือกับองค์กรภายนอกควรจะเป็นประเภทใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความพร้อมในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

อย่างไรก็ตามการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่าง อปท. มิใช่แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่เพียงแนวทางเดียว วิธีการในการแก้ไขปัญหาในการให้บริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยังมีวิธีการอื่นๆ เช่น การให้ อปท. ซื้อมีบริการสาธารณะจากภาคเอกชน การให้ อปท. ผลิตบริการสาธารณะเองหาก อปท. นั้นๆ สามารถแก้ไขปัญหาเองอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นวิธีการที่ต้องนำมาพิจารณาอย่างรอบด้านเพื่อก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) เพราะในบางกรณีการร่วมมือกันระหว่าง อปท. ในการให้บริการสาธารณะก็มีก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด อีกทั้งสร้างปัญหาด้านทุนจมในการลงทุนอันเป็นเหตุให้ อปท. ที่เข้าร่วมในการผลิตบริการสาธารณะไม่สามารถนำเงินงบประมาณก้อนดังกล่าวไปใช้ในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นของตัวเองและไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีความเฉพาะเจาะจงในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเองได้

2. ประเภทความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ประเภทของบริการสาธารณะซึ่งทางคณะผู้วิจัยได้ขอเสนอให้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะทั้งความร่วมมือในระดับเดียวกัน และต่างระดับ มีดังต่อไปนี้

- (1) การกิจการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งเป็นภารกิจหลัก 4 ด้านคือ
1) การดูแลบำรุงรักษาและปรับปรุงโครงสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่ 2) การกิจการดูแลระบบขนส่งทางน้ำและสิ่งกีดขวางล่งน้ำ 3) การวางผังเมืองรวมของจังหวัด และ 4) การกิจการก่อสร้างและซ่อมแซม ทางลาดยางทางหลวงชนบท
สะพาน ให้เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบต่างระดับ หรือระดับเดียวกัน โดยขึ้นอยู่กับจุดเชื่อมต่อของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละพื้นที่ว่าในจุดเชื่อมต่อนั้นๆ อยู่ในพื้นที่อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด แต่อย่างไรก็ตามภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดให้มีการรวมศูนย์ของพัสดุ ครุภัณฑ์ งบประมาณไว้เป็นส่วนกลางเพื่อประโยชน์ในการนำทรัพยากรต่างๆ ไปใช้ในการบำรุง รักษา บริการสาธารณะที่มีความเสื่อมสภาพจากการใช้งานอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สำหรับการแต่งตั้งและคัดเลือกประธานคณะกรรมการในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะความร่วมมือว่าเป็นระดับใด ในกรณีที่ความร่วมมือเป็นแบบต่างระดับประธานจะมาจากตัวแทนของ อบจ. ในขณะที่กรณีที่ความร่วมมือในระดับเดียวกันประธานศูนย์ความร่วมมือระหว่าง อปท. ในการให้บริการสาธารณะจะมาจากการคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เข้าร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะ โดยหน้าที่หลักของประธานศูนย์ฯ คือการควบคุมการดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ
- (2) การกิจการให้บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย แบ่งเป็นภารกิจหลัก 2 ด้านคือ *1) การกิจการกำจัดขยะมูลฝอยและ 2) การจัดการปัญหาด้านมลพิษ* ให้เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบต่างระดับ หรือ ระดับเดียวกัน โดยขึ้นอยู่กับจุดเชื่อมต่อของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละพื้นที่ว่าในจุดเชื่อมต่อนั้นๆ อยู่ในพื้นที่อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด อย่างไรก็ดีตามภารกิจด้านสุขอนามัยทั้งหมดให้มีแยกทรัพยากรในการให้บริการสาธารณะ และงบประมาณ ที่ใช้ในการ

ให้บริการสาธารณะด้านสุขอนามัยออกจากกันเพื่อความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรในการให้บริการสาธารณะของแต่ละ อปท. และลดปัญหาด้านทุนจม (Sunk cost) สำหรับการแต่งตั้งและคัดเลือกประธานคณะกรรมการในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะความร่วมมือว่าเป็นระดับใด ในกรณีที่ความร่วมมือเป็นแบบต่างระดับประธานจะมาจากตัวแทนของ อบจ. ขณะที่ในกรณีที่ความร่วมมือในระดับเดียวกันประธานศูนย์ความร่วมมือระหว่าง อปท. ในการให้บริการสาธารณะจะมาจากการคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เข้าร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะ โดยหน้าที่หลักของประธานศูนย์ฯ คือการควบคุมการดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ

- (3) การจัดการให้บริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แบ่งเป็นภารกิจหลัก 2 ด้านคือ
- 1) **สาธารณภัยที่เกิดเป็นประจำทุกปี** เช่น ในเขตที่ต้องรับผลกระทบจากไฟฟ้า หรือพื้นที่ที่เกิดภัยแล้ง เป็นต้น สำหรับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีกำหนดให้มีข้อตกลงและจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณภัยแบบรวมทรัพยากร และงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความสะดวกในการจัดสรรงบประมาณ พัสตุครุภัณฑ์ ในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งสามารถหาแนวทางป้องกันอย่างเป็นระบบ
 - 2) **สาธารณภัยที่เกิดเป็นครั้งคราว** เช่น อัคคีภัยในชุมชน ซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ภัยพิบัติล่วงหน้าได้ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือแบบแยกวัสดุครุภัณฑ์ และงบประมาณออกจากกัน เนื่องจากแต่ละ อปท. มีความสามารถทางการเงินที่จำกัดและมีการกิจหลายด้านที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการแยกทรัพยากรทางการผลิต และงบประมาณ ออกจากกันจึงเป็นไปเพื่อความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละ อปท. และลดปัญหาด้านทุนจม (Sunk cost) โดยความร่วมมือระหว่าง อปท. มีทั้งแบบต่างระดับหรือเป็นความร่วมมือของ อปท. ในระดับเดียวกันตามแต่พื้นที่ปัญหา โดยผู้เป็นประธานคณะกรรมการความร่วมมือเป็นไปตามสำหรับการแต่งตั้งหรือการคัดเลือกประธานคณะกรรมการในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะความร่วมมือว่าเป็นระดับใด ในกรณีที่ความร่วมมือเป็นแบบต่างระดับประธานจะมาจากตัวแทนของ อบจ. ขณะที่ในกรณีที่ความร่วมมือในระดับเดียวกันประธานศูนย์ความร่วมมือระหว่าง อปท. ในการให้บริการสาธารณะจะมาจากการคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เข้าร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะ โดยหน้าที่หลักของประธานศูนย์ฯ คือการ

ควบคุมการดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ

3. เงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานให้บริการสาธารณะ

เนื่องจากการให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการในหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของบริการสาธารณะว่ามีระดับเทคโนโลยีอยู่ในระดับใดและควรใช้ความร่วมมือในการผลิตบริการสาธารณะประเภทใดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดจากขนาดในการผลิตบริการสาธารณะ ภายใต้งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะจึงควรพิจารณาเงื่อนไขความเหมาะสมสำหรับแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างทั้งในเรื่องลักษณะทางกายภาพและความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ประเภทของบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นยังขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญในการผลิตบริการสาธารณะของแต่ละ อปท. ว่ามีขีดความสามารถในระดับใด

(1) เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. ทั้งแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันและแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกกัน

- การมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งเพื่อสาธารณะประโยชน์ วิสัยทัศน์ในการร่วมมือกันในการผลิตจะเป็นตัวแปรที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการผลิตบริการสาธารณะเกิดขึ้น ซึ่งเป้าหมายในการร่วมมือกันคือการพยายามให้เกิดความพอใจในการได้รับบริการที่มีคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง
- มีทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือกัน และการเป็นหุ้นส่วน การที่แต่ละ อปท. มองว่าความร่วมมือกันระหว่างองค์กรเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องสำคัญ จะทำให้ทัศนคติในการทำงานร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น และยังทำให้ปัญหาความขัดแย้งในความท้องถิ่นแตกต่างทางความคิดในการบริหารของแต่ละท้องถิ่นลดลง
- ความสมัครใจ ตั้งใจในการทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกันนั้นหากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน

- มีความเท่าเทียมกันในการร่วมมือกัน จากข้อตกลงที่ได้กล่าวแล้วว่ามีขั้นตอนอย่างไรในข้างต้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจร่วมกันว่าสถานะของแต่ละ อปท. ที่จะเข้ามาร่วมมือกันอยู่ต้องอยู่บนพื้นฐานในความเท่าเทียม ไม่มี อปท. ของท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือล้ำกัน เงื่อนไขดังกล่าวจะช่วยทำให้ทัศนคติในการดำเนินงานร่วมกันเป็นไปอย่างยุติธรรมรวมถึงการกระจายบริการที่ทำการผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมอีกด้วย
- มีความโปร่งใสในการร่วมมือกัน จากเงื่อนไขอื่นๆในการร่วมมือกัน เช่น ความตั้งใจจริงในการทำงาน การมีความเท่าเทียมกันในการร่วมมือ การมีทัศนคติในการให้บริการร่วมกันแล้ว เงื่อนไขที่สำคัญในการกำกับการผลิตให้เกิดผลสัมฤทธิ์คือความโปร่งใสในการดำเนินการเพราะความซื่อสัตย์เป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้งในการทำงานระหว่างองค์กร และก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- มีข้อมูลเพียงพอในเรื่องต้นทุน-ผลประโยชน์ที่เกิดจากการร่วมมือกัน เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือกันทำงานนั้นนับเป็นเหตุผลหลักในทางเศรษฐศาสตร์ (Cost- Benefit Analysis) ซึ่งการวัดต้นทุน และผลประโยชน์นั้นต้องมีข้อมูลเพียงพอ โดยประโยชน์จากการวัดต้นทุน-ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะทำให้สามารถกำหนดได้ว่าจะทำการลงทุนผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ หรือไม่ และจะทำการผลิตด้วยวิธีการใดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการให้บริการแก่ประชาชน
- จะทำอย่างไรให้เกิดการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) เข้ามาใช้ในการประเมินแผนการดำเนินการได้อย่างแท้จริง เพราะ สภาพปัจจุบันในการวางแผนการดำเนินการผลิตบริการของ อปท. นั้นยังคงเป็นการแสดงชุดความต้องการเพียงอย่างเดียวโดยปราศจากความตระหนักรู้ว่าการดำเนินงานในภารกิจต่างๆ นั้นมีต้นทุนในการผลิตแฝงอยู่ด้วยเสมอ ทำให้การดำเนินการผลิตของ อปท. เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ และไร้ประสิทธิผลในทางปฏิบัติ
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึง

บริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำ “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้อีกด้วย

(2) เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. และองค์กรภาครัฐ

- สร้างทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งแต่เดิมมีอำนาจในการสั่งการและบริหารอย่างเต็มที่ อีกทั้งการดำเนินการในผลิตและการให้บริการต่างๆ ถือเป็นนโยบายจากต้นสังกัดที่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคสังกัดอยู่ ซึ่งกระบวนการทำงานรูปแบบดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักการการดำเนินงานพัฒนารูปแบบใหม่ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน การปรับรูปแบบและทัศนคติในการผลิตบริการนี้ยังถือเป็นการปฏิรูปวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐอีกด้วย นับเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. และองค์กรภาครัฐมีผลในทางการให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง
- การสร้างทัศนคติแก่ประชาชนในท้องถิ่น ว่าตนเป็นผู้ซื้อบริการจากภาครัฐมิใช่เป็นเพียงผู้มาขอรับบริการแบบได้เปล่า และข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นเป็นพนักงานผู้ให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นการให้บริการของหน่วยงานราชการที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคจึงอยู่ในฐานะผู้ขายบริการในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการจากภาครัฐเท่านั้น
- จากเงื่อนไขในสองประการข้างต้น ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการเลือกสินค้าและบริการที่ตรงต่อชุดความต้องการของประชาสังคมอย่างแท้จริง และสร้างความพอใจสูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น นอกเหนือจากนั้นประชาชนทุกคนควรมีอำนาจในการตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึง

บริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำ “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้อีกด้วย

(3) เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. และภาคเอกชน

- มีระบบการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ซึ่งทำให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไป คัดสรรเอกชนที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดการคัดเลือกที่ยุติธรรม ส่วนการว่าจ้างเอกชนเข้ามาทำงานไม่ว่าจะ การทำสัญญา เฟรนไชส์ และการให้สัมปทาน ก็ขึ้นอยู่กับประเภทงานและความเหมาะสม ภายใต้หลักการประชาธิปไตย
- ต้องมีกติกาที่ชัดเจน เพื่อลดปัญหา “การฮั้ว” ซึ่งการมีข้อตกลงที่ชัดเจนสามารถควบคุมให้การผลิตของภาคเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นในกรณี
 - การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถูกควบคุมโดย 3 บริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่ ได้แก่ Vivendi, Suez-Lyonnaise des Eaux และ SAUR/Bouygues พบว่ามีอัตราการกระจุกตัวในระดับสูงมาก และมีการหลีกเลี่ยงการแข่งขันโดยวิธี “Repeated use of negotiated procedure”
 - การให้บริการน้ำในเมือง Jakarta ประเทศอินโดนีเซีย มีผู้ได้รับสัมปทาน 2 บริษัท คือ Thames Water และ Lyonnaise des Eaux แม้ต่อมาจะมีการจัดให้มีการสัมปทานครั้งใหม่ พบว่าผู้ได้รับสัมปทานยังคงเป็น 2 บริษัทเดิม โดยไม่มีประเทศคู่แข่ง เป็นต้น
- ต้องสามารถควบคุมราคาค่าบริการสาธารณะได้ และหากจำเป็นต้องปรับระดับราคาต้องเป็นราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ให้เกิดการเป็นธรรมในการได้รับบริการของประชาชน หรือพูดอีกแบบคือราคาสินค้าต้องไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบประชาชนมากเกินไปนั่นเอง ทั้งนี้เหตุผลหลักในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการก็เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะให้ทั่วถึงมากกว่าที่ อปท. จะสามารถดำเนินการได้ ดังนั้นหาก อปท. ไม่สามารถควบคุมราคาค่าบริการสาธารณะได้ย่อมเท่ากับเป็นการให้เอกชนเข้ามาแสวงหาประโยชน์ส่วนเกินจากประชาชนซึ่งเป็นทำให้ปัญหาการกระจายบริการสาธารณะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

- เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการคือ ต้องลดอำนาจแทรกแซงของ ข้าราชการ และ/หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นๆ การลดอำนาจในการแทรกแซงจะเป็นตัวแปรที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำว่า “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้อีกด้วย

4. การสร้างองค์กรที่มีบทบาทในการเป็นผู้พิจารณา และกำหนดเงื่อนไขในการทำงานร่วมกัน แบบรัฐกับเอกชน (PPPs) และแบบรัฐกับรัฐ (PUPs)

เนื่องจากโครงสร้างองค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เข้ามาร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะต่างมีโครงสร้างการทำงานและโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างกันไม่มากนักน้อย ดังนั้นการที่จะสร้างกรอบกติกาเดียวกันเพื่อลดข้อจำกัดทางการบริหาร จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือดังที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ระหว่างระดับบน และระดับล่าง ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานรวมถึงระบบการจัดสรรงบประมาณของ อปท. แต่ละระดับมีข้อจำกัดอย่างยิ่งขดประกอบกับปัญหาในเรื่องความสามารถทางการเงินในการให้บริการสาธารณะ การยื้อแย่งอำนาจทางการเมืองระดับท้องถิ่น ส่งผลต่อโครงสร้างการบริหาร และความร่วมมือของศูนย์ความร่วมมือทั้งแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันและแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกกัน ในระดับพื้นฐาน ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีองค์กรกลางที่เป็นอิสระ ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) เป็นผู้ทำหน้าที่สร้างกรอบกติกาเบื้องต้นเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะเกิดศูนย์ความร่วมมือในระดับท้องถิ่น ทั้งแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันและแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกกัน

โครงสร้างขององค์กรกลางจะต้องประกอบด้วย คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในการให้บริการสาธารณะ ประเภะนั้นๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย

คณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณาแผนงานที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการยื่นเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อให้แผนงานการทำงานร่วมกันสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาทางเทคนิคในการทำหน้าที่ร่วมกัน จึงจำเป็นที่คณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเชี่ยวชาญพิเศษตามแผนงานทั้ง 3 ด้าน (แผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข และการบรรเทาสาธารณภัย) โดยคณะกรรมการสามารถเสนอแนะปรับปรุงแผนงานที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นเสนอมา แต่ไม่สามารถบังคับบัญชาการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งตามความต้องการของคณะกรรมการฯ ได้ เพื่อป้องกันปัญหาการแทรกแซงจากระบบราชการ ที่นำไปสู่การขาดความเป็นอิสระของการบริหารงานระดับท้องถิ่น เพราะเป้าหมายหลักในการตั้งองค์กรกลางดังกล่าวคือ การสร้างหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยื่นเสนอตามเจตจำนงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อพิจารณาว่าควรมีกรอบการดำเนินงานอย่างไรจะสามารถดำเนินงานร่วมระหว่าง อปท. ได้หรือไม่ ตลอดจนความพร้อมทางเทคนิคในการดำเนินการมากนักน้อยเพียงใดและหากมีการพิจารณาว่าสามารถดำเนินงานร่วมกันได้ การทำงานร่วมกันจะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ความประหยัดจากขนาด และผลประโยชน์กับประชาชนผู้รับบริการมากที่สุด

ดังนั้นองค์กรกลางดังกล่าวจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้ ซึ่งอาจขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้หน้าที่ในการพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. แล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่ในการประเมินและติดตามผลการทำงานร่วมกัน คณะกรรมการสามารถพิจารณาว่าแผนงานนั้นๆ สามารถนำไปใช้ปฏิบัติจริงได้ โดยการประเมินผลอาจจะเป็นการสร้างความร่วมมือกับองค์กรสถาบันการศึกษาในเขตท้องถิ่นให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินผลจากการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. เป็นระยะๆ ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 มีเจตนารมณ์ให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง สามารถพัฒนาเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และในมาตรา 284 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญจึงได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้นมา เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นั้น มีกฎหมายมาตรา 17 (24) ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้น เป็นการสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ และมาตรา 22 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในกฎหมายทั้ง 2 มาตราดังกล่าว เป็นเพียงกรอบแนวความคิดกว้างๆ ยังไม่มีรายละเอียด และวิธีการในการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมในการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้ (ตามมาตรา 17 (24)) และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน (ตามมาตรา 22) เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง โดยเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นเอง

เหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการความร่วมมือจากองค์กรอื่นแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. **องค์กรมีขนาดเล็ก (Comparative small)** เนื่องจากหากท้องถิ่นมีขนาดเล็กจะได้มีประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) ในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ ลดลง
2. **ทักษะในการให้บริการอยู่ในระดับต่ำ (Low skill for provide service)** หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความถนัดหรือไม่มีความสามารถในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ อาจต้องการความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมาช่วยในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ หรืออาจให้ท้องถิ่นอื่นทำแทนแล้วจ่ายค่าตอบแทนให้ เป็นต้น
3. **ปัญหาการแข่งขันทรัพยากร (Competing themselves for resource)** หากการไม่ร่วมมือกันก่อให้เกิดการแข่งขันทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อทั้ง 2 ฝ่าย ดังนั้นจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน

● **เหตุผลการทำงานร่วมกัน ในเชิงทฤษฎี คือ**

(1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อเกิดความร่วมมือกันนั้นย่อมส่งผลให้เกิดการขยายกำลังในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เนื่องจากทรัพยากรในการผลิตนั้นได้ถูกขยายออกจากการร่วมมือกันไม่ว่าจากระดับ อปท. ด้วยกันเอง การเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน หรือแม้แต่การได้รับการบริการสาธารณะจากภาครัฐ

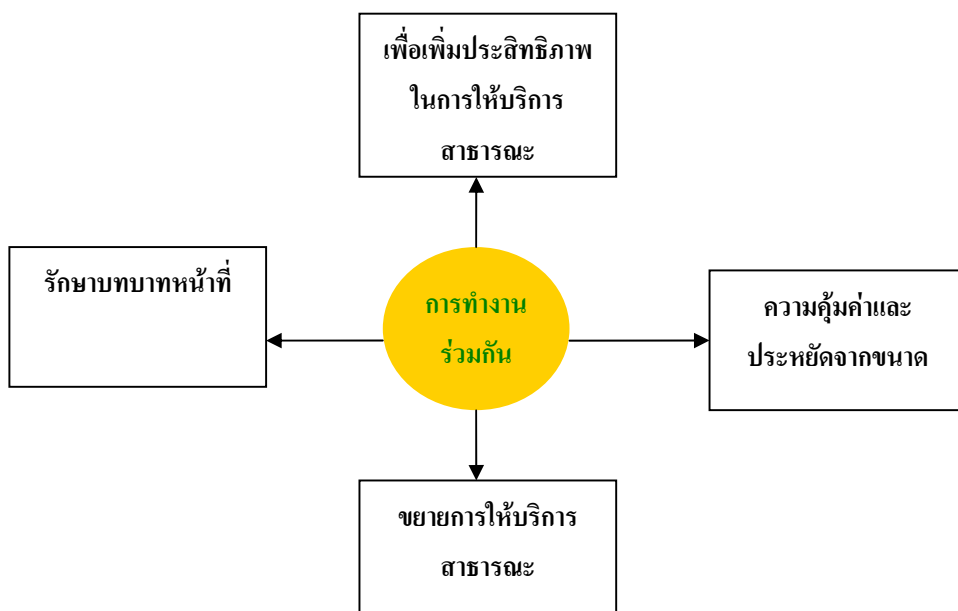
(2) **ความคุ้มค่าและประหยัดจากขนาด** จากกรณีศึกษาการผลิตที่มีความร่วมมือกันในลักษณะ อปท. ร่วมกันในการผลิตสินค้าและบริการประเภทเดียวกันในหลายท้องที่ โดยนำทรัพยากรมาร่วมกันเพื่อการผลิตบริการออกมาเป็นจำนวนมากเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นย่อมเกิดการประหยัดต้นทุนในการผลิตไม่ว่าจะอยู่ในของรูปทรัพยากรการผลิต แรงงาน เป็นต้น เพื่อตอบสนองความต้องการสินค้าและบริการในระดับที่กว้างขึ้นกว่าการผลิตเชิงเดี่ยวที่ชุมชนแต่ละแห่งแยกกันผลิตตามแต่กำลังของทรัพยากรที่ตนถือครองอยู่อย่างจำกัด

(3) ขยายการให้บริการสาธารณะ เมื่อเกิดการดำเนินงานร่วมกันมากกว่าหนึ่งองค์กรเพื่อผลิตสินค้าและบริการประเภทหนึ่งประเภทใดแล้ว ผลผลิตที่ได้ย่อมกระจายไปในท้องถิ่นในวงกว้างมากขึ้น เช่นกันตามระดับความร่วมมือและตามข้อตกลงที่ได้ทำร่วมกันไว้ (กรณีศึกษา การผลิตที่มีความร่วมมือกันในลักษณะ อปท.)

(4) รักษาบทบาทหน้าที่ จากการที่ต้องทำงานร่วมกันในท้องถิ่น และ/หรือนอกท้องถิ่นตนเอง นั้นย่อมเกิดกระบวนการเรียนรู้ที่จะพยายามป้องกันไม่ให้เกิดเอาเปรียบท้องถิ่นของตน กระบวนการจัดการและตรวจสอบหน้าที่การทำงานของแต่ละฝ่ายที่มาจากหลายหมู่บ้านซึ่งต้องทำงานร่วมกันย่อมที่จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กระบวนการการรักษาบทบาทหน้าที่นี้ยังเกิดขึ้นกับกรณีของการร่วมกันทำงานผลิตสินค้าและบริการสาธารณะระหว่าง อปท. กับเอกชน หรือ อปท. กับภาครัฐอีกด้วย เพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นของตนพึงมีพึงได้จากการจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่นของตนในการผลิตสินค้าสาธารณะ

แต่ข้อแม้สำคัญที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จในเชิงทฤษฎีอยู่ที่ว่า ความตระหนักรู้ของประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่นในการรักษาสีบทและรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นมีมากน้อยเพียงไรด้วย

แผนภาพ : เหตุผลการทำงานร่วมกันของ อปท. ในเชิงทฤษฎี



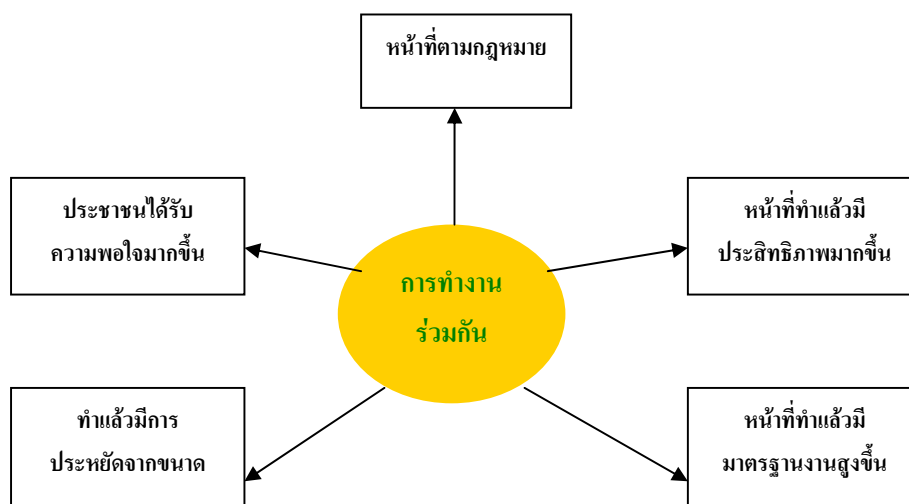
- เหตุผลในการทำงานร่วมกันในทางปฏิบัติ คือ

การไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นหากยังคงมีการทำงานในลักษณะเชิงเดี่ยว(แยกกันทำในแต่ละหมู่บ้าน) ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ลักษณะของปัญหาที่ อปท. เดี่ยวไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีพื้นที่ทับซ้อนในการจัดการ เช่น การจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงหลายพื้นที่ปัญหา ตัวอย่างเช่น การกำจัดและทำลายขยะ เป็นต้น

- ข้อจำกัดของ อปท. ในด้านขนาดและจำนวนของ อปท. ที่มีมากและขนาดเล็กความแตกต่างในความสามารถจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ระหว่าง อปท. จากเหตุผลในข้างต้นนั้นจึงก่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งหวังที่จะสร้างประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการแก่สาธารณะ อีกทั้งในกระบวนการผลิตดังกล่าวโดยมีการร่วมมือกันของ อปท. ยังส่งผลให้เกิดการผลิตที่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ในวงกว้างมากขึ้น มีความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาด สามารถลดทอนเวลาในการผลิตและใช้ทรัพยากรลดลง

แผนภาพ: กรอบความร่วมมือและผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในการร่วมมือกัน



(1) **หน้าที่ตามกฎหมาย** การทำงานร่วมกันนั้นถือเป็นลักษณะการร่วมกันทำการผลิตบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แต่ละท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อความต้องการบริการของประชาชน

(2) **ต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น** การทำงานร่วมกันจำเป็นต้องมีกรอบในการพัฒนาที่ชัดเจน รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะเป้าหมายหลักที่ก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันอีกประการคือ การผลิตนั้นต้องสามารถลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำที่สุดเพื่อให้ได้ผลผลิตมากที่สุดอีกด้วย หากการทำงานร่วมกันแล้วไม่ก่อให้เกิดการลดต้นทุนการผลิตย่อมเท่ากับว่าไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ การติดต่อธุรกรรมระหว่างองค์กรต่างๆ ย่อมเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

(3) **ทำแล้วก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด** ผลประโยชน์ที่ตามมาจากการผลิตสินค้าและบริการอย่างมีประสิทธิภาพคือ การสามารถลดต้นทุน และทรัพยากร แต่ขณะเดียวกันสามารถเพิ่มความสามารถในการให้บริการมากยิ่งขึ้น

(4) **บริการต้องมีมาตรฐานสูงขึ้น** เป็นหลักการที่สอดคล้องกับเรื่องประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการ ฉะนั้นการผลิตย่อมมีเป้าหมายในการก่อให้เกิดบริการที่มีคุณภาพสูงขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาสังคม อีกทั้งการร่วมมือกันทำงานนี้ยังก่อให้เกิดเป้าหมายในการยกระดับการทำงานของ อปท. ในเชิงปฏิบัติมากขึ้นด้วย

(5) **ประชาชนได้รับความพอใจมากขึ้น** การผลิตสินค้าและบริการนั้นย่อมเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่น การสร้างกรอบที่จะใช้ดำเนินการผลิตย่อมคาดหวังที่จะสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มากขึ้น และกระบวนการทำงานร่วมกันยังเป็นกรอบความคิดที่พยายามขยายขีดความสามารถของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดโดยใช้วิธีการไม่ว่าจะเป็น การผลิตแบบ Mass Products จากการร่วมมือระหว่างท้องถิ่น การให้เอกชนที่มีความสามารถและทักษะสูงมาเป็นผู้ดำเนินการผลิตแทน หรือแม้แต่การว่าจ้างให้ภาครัฐทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะแทน

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตราที่ 17 (24) และมาตรา 22

2. นำเสนอรูปแบบหลักเกณฑ์ในการดำเนินการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมอบให้เอกชนดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อศึกษาวิจัยและนำไปสู่การนำเสนอร่างกฎหมายให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจกรรมในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ รวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการแทน

4. เพื่อให้มีกฎหมายระดับรองในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตราที่ 17 (24) และมาตรา 22

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. วิเคราะห์ขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (24) และมาตรา 22

2. รวบรวมและศึกษารูปแบบการจัดองค์กร การบริหารคน และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

3. ขร่างการออกกฎกระทรวงและประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (24) และมาตรา 22

4. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย

1.4 วิธีการศึกษา

ในหัวข้อวิธีการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน เพื่อให้เกิดกระบวนการค้นคว้าของหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อนุญาตหรือจ้างวานให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน เพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอยู่หรือไม่

และถ้ามีอยู่แล้วกฎหมายดังกล่าวมีรายละเอียดเป็นอย่างไร รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร โดยกฎหมายที่จะทบทวน ได้แก่ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2543, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.), พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น

2. ทบทวนหลักการทางวิชาการ ทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อนุญาตหรือจ้างวานให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการทบทวน มีดังต่อไปนี้

- แนวคิดเรื่องการประหยัดต่อขนาด (*Economy of scale*) คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยต่อหน่วยของการผลิตหรือให้บริการสาธารณะนั้นๆ ลดลง
- แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (*Good governance*) คือ การวางกรอบในการบริหารปกครอง และการประพฤติปฏิบัติขององค์กรทางปกครอง ให้มุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารงานอย่างรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (*Responsibility and Accountability*) เปิดเผยและโปร่งใส (*Transparency*) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (*Efficiency and Effectiveness*) รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน (*Participation*)
- แนวคิดเรื่องทุนทางสังคม (*Social capital*) เป็นแนวคิดที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมานฉันท์ และสามารถทำงานร่วมกันได้ เนื่องจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นทุนทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่นทั้งในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนได้
- แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (*Decentralization*) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นอีก 3 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (*Local Autonomy*) ในการคิด ริเริ่ม และตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ, การบริหารงานที่รับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน (*Public services and responsiveness*) และศักยภาพทางการคลังและงบประมาณ (*Budget capacity*)

3. ทบทวนประสบการณ์ของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ ภารกิจ และวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทน รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน โดยทบทวนจากประสบการณ์ของต่างประเทศมากกว่า 2 ประเทศ เช่น ฝรั่งเศส, สหรัฐอเมริกา, และอังกฤษ เป็นต้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอหลักการเบื้องต้นสำหรับประเทศไทย

4. ศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โดยการลงสำรวจพื้นที่จริง แล้วนำมาเทียบกับหลักการเบื้องต้นที่นำเสนอในข้อที่ 2. เพื่อนำเสนอเป็นระเบียบหรือกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทน รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน

บทที่ 2

หลักการที่เหมาะสมสำหรับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ในการให้บริการสาธารณะ (Public-Public Partnerships: PUPs)

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของประชาชนเพื่อที่จะให้เกิดความพอใจหรือรรถประโยชน์สูงสุด (Maximize utility) ของประชาชน จากเหตุผลดังกล่าวจึงก่อให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ นอกเหนือจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว นอกเหนือจากการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน (PPPs) แล้วยังมีลักษณะความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (PUPs) ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

- ลักษณะของการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐแบ่งได้เป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

- (1) การร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแยกออกจากกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ
- (2) การร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรร่วมกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ
- (3) ซื้อมีบริการสาธารณะจากหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐ
- (4) ซื้อมีบริการสาธารณะจากภาคเอกชน

ซึ่งใน 3 ประเภทข้างต้นนั้นคือการทำงานแบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (PUPs) ส่วนในประเภทสุดท้ายเป็นวิธีการทำงานแบบ หน่วยงานภาครัฐกับเอกชน (PPPs) ซึ่งลักษณะการทำงานแบบมีความร่วมมือกับองค์กรภายนอกควรจะเป็นประเภทใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความพร้อมในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

2.1 หลักการที่เหมาะสมในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับรัฐ (Public-Public Partnerships: PUPs)

ความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐนั้นเป็นวิธีการอันนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการ และให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ปรัชญาความ

ร่วมมือดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในการดำเนินการร่วมกันให้บริการสาธารณะ ดังนั้นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรภาครัฐจึงมิใช่การเป็นผู้รับนโยบายจากส่วนบน ผู้ส่วนล่าง (Hierarchy) เช่นในอดีต ในส่วนของมุมมองเรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือคือ สามารถจัดปัญหาเรื่องต้นทุนการผลิตที่สูงและไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวมาจากสาเหตุที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานทำการผลิตบริการสาธารณะประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึง ดังนั้นความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐจะสามารถลดต้นทุนในการให้บริการสาธารณะทั้งที่อยู่ในรูปแบบปริมาณและเวลา เพื่อตอบสนองความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน

(ก) กิจกรรมที่เหมาะสมในการร่วมมือกัน

- หลักการการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale)

Economy of Scale คือ แนวคิดที่ว่าในกิจการบางประเภทขนาดการผลิต (Production size) มีผลต่อต้นทุนการผลิตต่อหน่วย (Average Production Cost) ในทิศทางตรงกันข้าม คือ ขนาดที่ใหญ่ขึ้นจะทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ในกิจการบางประเภท เช่น การบำบัดน้ำเสีย หรือ การประปา การแยกการผลิตจะทำให้ขนาดของการผลิตเล็ก ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ติดกันได้มาทำการผลิตร่วมกันเป็นหน่วยผลิตเดียวจะทำให้หน่วยผลิตมีขนาดใหญ่ขึ้น และต้นทุนการผลิตต่อหน่วยลดลง จะก่อให้เกิด Economy of Scale นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. อาจรับผิดชอบการบำบัดน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก. และ ข. ร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. รับผิดชอบการผลิตน้ำประปาของทั้ง 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น กิจกรรมใดที่การร่วมมือกันก่อให้เกิด Economy of Scale พึงเป็นกิจกรรมที่เหมาะสมในการร่วมมือกัน

- หลักการต้นทุนสังคม (Social Capital)

เป็นแนวคิดที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมานฉันท์ และสามารถทำงานร่วมกันได้ เนื่องจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นทุนทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งและยั่งยืนได้ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาสังคมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ประชาชนอาศัยอยู่ การมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับท้องถิ่นจึงเป็นการต่อยอดหลักการทำงานประชาธิปไตยที่มุ่งสร้างการตระหนักรู้และสิทธิหน้าที่ของประชาชนในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

- หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ในการคิด ริเริ่ม และตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ การบริหารงานที่รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Public services and responsiveness) และศักยภาพทางการคลังและงบประมาณ (Budget Capacity) เมื่อแต่ละชุมชนมีความตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ของชุมชนนับเป็นพื้นฐานในการสร้างระบบการบริหารและการพัฒนาที่เป็นอิสระ ภายใต้กรอบของงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อตอบสนองความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

- หลักการความร่วมมืออย่างสมานฉันท์ (Cooperation)

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากร โดยอาศัยการทำงานร่วมกัน และการแบ่งงานกันทำ (Division of labor) หลักการสมานฉันท์จึงเป็นการสร้างกรอบกติกาในการจัดสรรทรัพยากรแบบไม่เป็นทางการของแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นตัวเสริมให้เกิดความสามัคคีในการแก้ปัญหาของการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความพอใจของประชาชน

(ข) วิธีการที่เหมาะสมในการร่วมมือกัน

- หลักการผลประโยชน์ร่วม (Mutual Benefits)

ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงในการให้บริการ (Service Agreement) หรือ ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการให้บริการ (Joint Agreement) การร่วมมือต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่าเป็นวิธีการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฝ่ายที่เข้าร่วมได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น การร่วมมือนั้นต้องอยู่ในลักษณะเสมอภาคและประชาสังคมควรได้รับประโยชน์สูงสุดในการได้รับบริการสาธารณะที่ทำการผลิตขึ้น หลักการผลประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นไปในลักษณะที่ทำให้เกิดการกระบวนการตรวจสอบ และรักษาผลประโยชน์ของทุกคนในท้องถิ่น

- หลักการความโปร่งใส (Transparency)

เป็นวิธีการที่โปร่งใสเป็นหลักคิดที่จำเป็นต้องนำพิจารณาในการพัฒนาท้องถิ่นเนื่องจากในการพัฒนานั้นคือการที่ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมกันพยายามสร้างบริการให้แก่สาธารณชนซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่การพัฒนาท้องถิ่นจะถูกเชื่อมโยงกับเรื่องการบริหารงบประมาณในการจัดการ รวมถึงระบบการจัดการ ดังนั้นหากการพัฒนาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่ไม่มีหลักคิด ว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสในการทำงานการพัฒนาท้องถิ่นก็จะกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้มีอิทธิพลและผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณได้ ความโปร่งใสจึงอยู่ในกรอบของคำจำกัดความที่ว่าด้วยเรื่อง ความสามารถในการอธิบายเหตุผลให้สาธารณะชนได้ด้วยวิธีการที่ไม่สลับซับซ้อนในการอธิบายให้บุคคลทุกกลุ่มในท้องถิ่นได้ทราบถึงความเป็นไปของงบประมาณ และเหตุผลจำเป็นและขั้นตอนในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน อีกทั้งความสามารถที่ประชาสังคมจะสามารถวัดผลสำเร็จของงานได้

- หลักการการมีส่วนร่วม

เป็นวิธีการที่ทำให้สมาชิกในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับรู้ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งในการวางแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาและการปฏิบัติจริง ในการผลิตบริการสาธารณะนั้นข้อควรพิจารณาอีกสำหรับหลักการการมีส่วนร่วมคือ ท้องถิ่นจะสามารถก่อให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชากรทุกกลุ่มในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด เพราะกลุ่มประชากรต่างๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นย่อมมีระดับความสามารถในการรับรู้และเข้าใจเนื้อหาของแผนพัฒนาท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นไม่เท่ากัน หลักการการมีส่วนร่วมจึงจำเป็นต้องมีหลักการการประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารเข้ามาพิจารณาประกอบกันเสมอเพื่อเป็นการผนึกรวมให้เกิดการมีส่วนร่วมและเข้าใจปัญหาในการพัฒนาได้อย่างแท้จริงในการตอบสนองความต้องการของประชาสังคม

(ค) ประเภทของวิธีการสร้างร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

1. ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการเสริมพลังทางการผลิต (Joint Power Agreement) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

- แบ่งอำนาจ (Share power) เป็นวิธีที่พบค่อนข้างมาก หมายถึง การแบ่งความรับผิดชอบในการให้บริการระหว่าง 2 หน่วยงานภาครัฐ (Jointly share responsibility for providing a service)

- แบ่งสัญญา (Share Contract) หมายถึง หน่วยงานภาครัฐหนึ่งทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐอีกแห่งหนึ่งในการให้บริการหนึ่งๆ (One or more government contract with another government for service)

2. ข้อตกลงในการร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ (Intergovernmental Service Agreement) จัดเป็นประเภทของการร่วมมือที่พบบ่อยที่สุด มีหลากหลายรูปแบบทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เช่น สัญญาปากเปล่าในการยืมอุปกรณ์ระหว่าง อบต. เป็นต้น

3. ข้อตกลงในการถ่ายโอนบริการระหว่างองค์กรภาครัฐ (Intergovernmental Service Transfer Agreement) หมายถึง การที่หน่วยงานภาครัฐหนึ่งได้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการให้บริการทั้งหมดไปให้หน่วยงานภาครัฐอีกแห่งหนึ่งเช่น อบต. โอนอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการขยะให้แก่ อบจ. จัดการ โดย อบจ. สามารถเรียกเก็บค่าบริการจาก อบต. อีกที่หนึ่ง เป็นต้น

รูปแบบการกำกับดูแลในภาครัฐ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท หลักๆ ได้แก่

(1) การควบคุมแบบให้ดูแลตนเอง (Self-control) เป็นกรณีที่หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล (Public bodies) มีอิสระค่อนข้างสูง สามารถทำงานได้เองโดยลำพัง

(2) การควบคุมกึ่งระบบตลาด (Quasi-market control) เป็นการเพิ่มการแข่งขันในตลาดขึ้นอีกระดับหนึ่ง อาจเป็นการอนุญาตให้มีผู้ให้บริการ (service provider) รายอื่นเข้ามาแข่งขันได้

(3) การควบคุมดูแลแบบตั้งงานจากระดับบนสู่ระดับล่าง (Direct Management) หรือ (Hierarchical Control) เป็นระดับที่มีการกำกับดูแลขั้นสูงที่สุด เนื่องจากหน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล (Regulated Bodies) จะเป็นหน่วยงานภายในองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulator)

4. ขั้นตอนความร่วมมือระหว่าง อบต. ด้วยกันเอง

1. การให้ความรู้ ความเข้าใจในการร่วมมือระหว่าง อบต. ในการร่วมมือของ อบต. นั้นในขั้นเริ่มแรกจำเป็นต้องสร้างกรอบความคิดในทิศทางเดียวกันก่อน เพื่อให้การปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปอย่างสะดวกเรียบร้อย อีกทั้งเป็นการลดต้นทุนด้านเวลาในการผลิตลง ฉะนั้นการให้ความรู้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันของ อบต. จึงเป็นย่างก้าวที่สำคัญในการก่อให้เกิดการผลิตร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ค้นหาความต้องการหรือปัญหาร่วม นอกเหนือจากความเข้าใจถึงเหตุผลที่ท้องถิ่นต้องทำงานร่วมกันแล้วจำเป็นต้องมีการรอบความคิดในเรื่องความต้องการหรือปัญหาร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาในการให้บริการร่วมกันอีกด้วย

3. การระบุภารกิจที่จะร่วมมือกัน เมื่อแต่ละ อปท. มีความต้องการที่จะร่วมมือในการผลิตบริการร่วมกันแล้ว ขั้นตอนในการก่อให้เกิดการผลิตจริงคือการระบุชุดความต้องการในการผลิตร่วมกันเพื่อความสะดวกในการผลิต และทำให้ทราบว่าภารกิจที่จะบรรลุเป้าหมายในการผลิตจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการผลิตใดบ้างเพื่อให้เกิดการผลิตบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

4. หาหุ้นส่วนที่ตั้งใจและจริงจังในการทำงานร่วม การทำงานเพื่อบรรลุผลสำเร็จในการดำเนินการ หุ้นส่วนที่จะเข้าร่วมดำเนินการตามแผนที่วางไว้ต้องมีจิตสำนึกและความจริงจังในการปฏิบัติงานร่วมกันอีกด้วย หากในการร่วมมือกันปราศจากความตั้งใจจริงในการทำงานย่อมเป็นไปได้ที่จะเกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชน

5. หารูปแบบที่เหมาะสม รูปแบบโครงสร้างในการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเภทบริการที่จะทำการผลิตนับเป็นตัวแปรที่จะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดในการทำงานร่วมกันหรือไม่ และเป็นการควบคุมไม่ให้เกิดการใช้งบประมาณบานปลายอีกด้วย

6. ศึกษากฎหมาย ระเบียบที่เปิดโอกาสให้ร่วมมือกัน โดยหลักการใหญ่ในการทำข้อตกลงต้องไม่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักใหญ่ในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย อีกทั้งข้อกฎหมายที่จะนำมาใช้ยังต้องเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมอีกด้วย

7. ทำการประชาสัมพันธ์กับสาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีในระดับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ทำงานร่วมกันจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์ลงไปในทุกพื้นที่ ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับคือ ความขัดแย้งทางความคิดของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะลดลงไปอย่างมาก อีกทั้งการดำเนินการกิจต่างๆ จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

8. ทำข้อตกลงเพื่อร่วมมือกัน หลังจากทำความเข้าใจในบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ในการดำเนินงานแล้ว อปท. ที่ทำงานร่วมกันจำเป็นต้องสร้างกรอบข้อตกลงและบทลงโทษในการทำงานซึ่งเป็นการเชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กร ดังนั้น กฎและกติกาในการทำงานร่วมกันจึงเป็นข้อแม้สำคัญในการก่อให้เกิดความมีระเบียบวินัย และไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันในการดำเนินการระหว่าง อปท. โดยกฎระเบียบ ข้อบังคับหมายรวมถึงการระบุให้การดำเนินงานร่วมกันจำเป็นต้องให้เกิดการมีส่วนร่วม และการแสดงความคิดเห็นของประชาสังคมในแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย

9. มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ขั้นตอนสุดท้ายในการร่วมมือกันคือ การต้องมีเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลในการให้บริการสาธารณะที่ อปท. ต่างๆ ได้ร่วมกันผลิตขึ้น ซึ่งเป็นการต่อยอดถึงเป้าหมายหลักในการให้บริการคือ การผลิตต้อง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างสูงสุดนั่นเอง

บทที่ 3

หลักการที่เหมาะสมสำหรับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน ในการให้บริการสาธารณะ (Public-Private Partnerships: PPPs)

เนื่องจากการทำงานในการผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นนั้น ด้วยศักยภาพของตัว อปท. เองนั้นศักยภาพในระดับดำเนินการให้บริการสาธารณะที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ตามกฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ ปี 2542 ที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของประชาชน เพื่อที่จะให้เกิดความพอใจหรืออรรถประโยชน์สูงสุด (Maximize utility) ของประชาชน จากเหตุผลดังกล่าวจึงก่อให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ นอกเหนือจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว ซึ่งลักษณะและกรอบของความร่วมมือดังกล่าวสามารถแยกออกเป็นหลายรูปแบบตามลักษณะความเหมาะสมของประเภทสินค้าและบริการสาธารณะที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการ

- ลักษณะของการร่วมมือแบ่งเป็น 4 ประเภทดังนี้

- (1) การร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแยกออกจากกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ
- (2) การร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรร่วมกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ
- (3) ซื้อบริการสาธารณะจากหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐ
- (4) ซื้อบริการสาธารณะจากภาคเอกชน

ซึ่งในส่วนของการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชนจะเป็นในลักษณะที่หน่วยงานภาครัฐดำเนินการซื้อ และ/หรือ จ้างให้เอกชนดำเนินการผลิตบริการสาธารณะแทน ลักษณะความร่วมมือดังกล่าวเห็นได้จากในหลายๆ ประเทศในแถบทวีปยุโรป

3.1 หลักการที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน (Public-Private Partnerships: PPPs)

การผลิตบริการสาธารณะที่นำภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการผลิตแทนสามารถใช้จุดแข็งของพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนเป็นตัวเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้สูงขึ้นโดยมีงบประมาณที่จำกัด เนื่องจากภาคเอกชนเป็นองค์กรที่พยายามแสวงหากำไรสูงสุดจึงมีพฤติกรรมที่

พยายามลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำที่สุด อีกทั้งการได้รับบริการสาธารณะยังอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “ใครใช้ ใครจ่าย” มากกว่าที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียว เมื่อหลักการ “ใครใช้ ใครจ่าย” ถูกนำมาใช้ในเชิงปฏิบัติจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจและวางแผนบริการสาธารณะที่มีอยู่ในท้องถิ่นมากขึ้นซึ่งนำไปสู่ความเข้าใจในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนควรมีอย่างถูกต้อง

ในกรณีพิจารณาว่าบริการสาธารณะประเภทใดควรให้ภาคเอกชนเข้ามาผลิตแทนจะใช้หลักการคือ อปท. ในแต่ละพื้นที่จำเป็นต้องประเมินระดับความสามารถในการให้บริการในพื้นที่อำนาจของตนว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด หากพบว่าระดับความสามารถในการให้บริการสาธารณะอยู่ในระดับต่ำไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงหรือมีต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อเปรียบเทียบกับคุณภาพและปริมาณบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้น ก็ควรพิจารณาให้ภาคเอกชนเป็นหนึ่งในตัวเลือกที่จะดึงเข้ามาทำการผลิตบริการแทน อปท. และ/หรือ หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่ทำหน้าที่อยู่เดิม

(ก) กิจกรรมที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามาทำงานแทนประกอบด้วย

- หลักการประสิทธิภาพ (Efficiency)

หลักการประสิทธิภาพ (Efficiency) สามารถพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ 1) ประสิทธิภาพในการลดต้นทุน (Cost Efficiency) และ 2) ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation Efficiency) โดยหลักการประสิทธิภาพแบบ Cost Efficiency พิจารณาจากทางเลือกที่ได้รับผลผลิตในปริมาณและคุณภาพที่เท่ากัน แต่สามารถใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ ส่วน Resource Allocation Efficiency พิจารณาจากการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม ดังนั้น กิจกรรมใดที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนแล้วเกิดการพัฒนาด้านประสิทธิภาพ (Efficiency Improvement) โดยให้บริการที่พอเพียงต่อความต้องการของท้องถิ่น ควรพิจารณาให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

- หลักการลดบทบาทภาครัฐ

ภาครัฐควรมีบทบาทในการเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการน้อยลง โดยมีบทบาทในการกำกับดูแลมากขึ้น ดังนั้น กิจกรรมที่สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ควรมีการถ่ายโอนเพื่อช่วยลดขนาดขององค์กรภาครัฐ ช่วยแก้ปัญหางบประมาณของภาครัฐ และช่วยพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการและสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance)

- หลักการผลประโยชน์สุทธิของสังคม (Net Social Benefit)

หลักการผลประโยชน์ทางสังคมสุทธิ (Net Social Benefit) คือ การวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ โดยพิจารณาค้นหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากหลักการนี้ ทางเลือกที่ดีที่สุด คือ ทางเลือกที่ก่อให้เกิด Net Social Benefit ประโยชน์ทางสังคมสุทธิ (Net Social Benefit) คำนวณจากส่วนต่างของผลประโยชน์ที่สังคมได้รับประโยชน์ทางสังคม (Social Benefit) และต้นทุนที่สังคมต้องเสียไป (Social Cost) หากประโยชน์ทางสังคม (Social Benefit) สูงกว่าต้นทุนทางสังคม (Social Cost) ก็จะได้ผลประโยชน์ทางสังคมสุทธิเป็นบวก เนื่องจากโครงการลงทุนส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีระยะเวลา คือ ก่อให้เกิดประโยชน์ทางสังคมและต้นทุนทางสังคมต่อเนื่องยาวนาน ในการคิดประโยชน์ทางสังคมสุทธิจึงสามารถคำนวณในรูปมูลค่าปัจจุบัน โดยมีการใช้ดัชนีทางการเงินมาเป็นตัวชี้วัด เช่น Net Present Value (NPV), Benefit Cost Ratio (Benefit/Cost Ratio) และ Economic Internal Rate of Return (EIRR) โดยกิจกรรมใดที่เอกชนรับไปดำเนินการแล้วก่อให้เกิดผลประโยชน์สุทธิของสังคมเป็นบวก และสูงกว่าการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเอง ควรพิจารณาให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

(ข) วิธีการที่เหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามาผลิตบริการสาธารณะ

วิธีการที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานมีหลายวิธี เช่น Contracting, Franchise, Concession และ Open Competition อย่างไรก็ตาม หลักการในการเลือกวิธีการที่เหมาะสมประกอบด้วย

- หลักการของความโปร่งใส (Transparency) เพราะเป็นที่เข้าใจกันอย่างเด่นชัดอยู่แล้วว่าระบบราชการนั้นเกิดปัญหาในการแสวงหาประโยชน์จากค่าเช่าส่วนเกิน (Rent Seeking) ของข้าราชการทุกระดับ เนื่องจากระบบบริหารที่เป็นสายยาวตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่างไม่สามารถที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งระบบการทำงานของเอกชนสามารถแก้ไขปัญหาดูคบกพร่องของระบบบริหารงาน

ราชการได้ในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาที่สำคัญคือจะทำอย่างไรให้ได้เอกชนที่มีความสามารถในการทำงานอย่างแท้จริงและได้ผลผลิตที่คุ้มค่ากับงบประมาณที่เสียไป ระบบการมีส่วนร่วมของประชาสังคมจึงมีความสำคัญในการเข้าไปคัดสรรเอกชนที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดการคัดเลือกที่ยุติธรรม ส่วนการว่าจ้างเอกชนเข้ามาทำงานไม่ว่าจะ Contracting, Franchise, Concession ก็ขึ้นอยู่กับประเภทงานและความเหมาะสม ภายใต้หลักการประชาธิปไตย

- **หลักการประสิทธิภาพของวิธีการ** เมื่อระบบการบริหารงานของเอกชนมุ่งเน้นไปที่กำไรสูงสุด (Maximize Profit) หลักการบริหารว่าด้วยประสิทธิภาพในการผลิตจึงเป็นหลักการที่สำคัญในการนำมาซึ่งกำไรสูงสุดของภาคเอกชนนั่นเอง เป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่าการผลิตที่เกิดจากภาคเอกชนจะสามารถก้าวผ่านปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตที่เกิดจากภาครัฐได้ จากเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นหลักคิดในการตัดสินใจเลือกภาคเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแทนที่ภาครัฐและชุมชนท้องถิ่น
- **หลักการผลประโยชน์สุทธิของสังคมของวิธีการ** ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะนั้นผลประโยชน์ในสินค้าและบริการที่ผลิตได้ทั้งหมดย่อมตกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นหลักการที่ควรคำนึงถึงและเป็นหัวใจในการตัดสินใจว่าจ้างเอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตแทนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับว่าประโยชน์สุทธิที่สังคมจะได้รับนั้นมากน้อยหรือมีคุ้มค่าอย่างไรนั่นเอง

(ค) ข้อโต้แย้งในการให้เอกชนร่วมทำงานผลิตบริการสาธารณะ (กรณีศึกษาจากประเทศต่างๆ)

การให้เอกชนร่วมทำงานผลิตบริการสาธารณะในการให้บริการสาธารณะ นั้นเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หรือช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการเมื่อเทียบกับการที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งให้บริการเพียงลำพัง อย่างไรก็ตามก็มีปัญหาจากการให้ภาคเอกชนดำเนินการผลิตแทนจากกรณีศึกษา PPPs ของต่างประเทศดังต่อไปนี้

- **ความไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficiency)**

การให้บริการสาธารณะที่เอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตแทนที่ภาครัฐและประชาสังคมอาจเกิดกรณีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งจากหลักคิดที่ว่าทำให้ภาคเอกชนเข้ามาผลิตจะสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าเดิม แต่เมื่อเกิดการปฏิบัติจริงกลับส่งผลในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ระบบการผลิตของภาคเอกชนกลับสร้างความไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเสียงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ในประเทศ Trinidad and Tobago และ ประเทศ Puerto Rico เป็นต้น

- ประเทศ Trinidad and Tobago ในปี 1994 ได้ตัดสินใจถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานด้านการจัดการน้ำและน้ำเสียให้แก่บริษัท Severn Trent ต่อมาในปี 1997 พบว่าการบริหารงานโดยบริษัทเอกชนดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพอย่างเห็นได้ชัด และท้ายที่สุดสัญญาการให้บริษัทเอกชนเข้ามาบริหารงานได้ถูกยกเลิกไปในปี 1999

ในปี 1995 ประเทศ Puerto Rico ได้ถ่ายโอนการบริหารจัดการน้ำให้แก่บริษัท Compania de Aguas ซึ่งต่อมาในปี 1999 หน่วยงานภาครัฐได้ออกมาแถลงการณ์ว่าการตัดสินใจดังกล่าวเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาด

- **การแข่งขันอย่างจำกัดและปัญหาคอร์รัปชัน (Restricted competition and corruption)**

ในการผลิตของภาคเอกชนนั้นหากกระบวนการผลิตไม่อยู่ในสภาพที่เป็นตลาดแข่งขันย่อมทำให้การผลิตบริการสาธารณะไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต (จากหัวข้อข้างต้น) จากสภาพการณ์ที่ตลาดการผลิตไม่เป็นตลาดแบบแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition Markets) นี้ ประกอบกับการพยายามแสวงหากำไรสูงสุดในลักษณะการร่วมมือหรือตกลงร่วมกันที่รู้จักในชื่อ “การฮั้ว” กันของผู้ประกอบการในภาคเอกชนย่อมส่งผลเสียหายในการให้บริการโดยภาพรวม

ส่วนการคอร์รัปชันก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ส่งเสริมให้ปัญหาการมีสัญญาภาคในการแข่งขันรุนแรงมากยิ่งขึ้นเพราะผู้มีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพและการให้บริการกลับเพิกเฉย ไม่พยายามควบคุมการผลิตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาการแสวงหากำไรเข้าทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ของข้าราชการที่ทำหน้าที่ดูแลรวมถึงผู้มีประโยชน์ร่วมในการผลิตบริการดังกล่าว จะยังเป็นการบั่นทอนศักยภาพในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระยะยาวต่อไป

- การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถูกควบคุมโดย 3 บริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่ ได้แก่ Vivendi, Suez-Lyonnaise des Eaux และ SAUR/Bouygues พบว่ามีอัตราการกระจุกตัวในระดับสูงมาก และมีการหลีกเลี่ยงการแข่งขันโดยวิธี “Repeated use of negotiated procedure”

- การให้บริการน้ำในเมืองจาการ์ตา (Jakarta) ประเทศอินโดนีเซีย มีผู้ได้รับสัมปทาน 2 บริษัท คือ Thames Water และ Lyonnaise des Eaux แม้ต่อมาจะมีการจัดให้มีการสัมปทานครั้งใหม่ พบว่าผู้ได้รับสัมปทานยังคงเป็น 2 บริษัทเดิม โดยไม่มีประเทศคู่แข่ง

- **ราคาที่สูงเกินจริงและปัญหาการเข้าถึงบริการสาธารณะ (Excess pricing and restricted access)**

จากเหตุผลของการมีการแข่งขันที่จำกัด การร่วมตกลงกันหรือการฮั้วกันของภาคเอกชนทำให้การแข่งขันและการเพิ่มศักยภาพในการผลิตบริการสาธารณะลดลง ปัญหาที่ตามมาคือผู้ผลิตในภาคเอกชนจึงสามารถดันราคาของสินค้าและบริการสาธารณะให้สูงขึ้นกว่าราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ผลจากเหตุการณ์ดังกล่าวคือประชาชนที่มีกำลังซื้อต่ำจะไม่มีโอกาสได้รับบริการตามไปด้วย ประกอบกับความต้องการกำไรสูงสุดจึงพยายามลดต้นทุนการผลิตมากขึ้นโดยวิธีที่เอกชนใช้วิธีหนึ่งก็คือการปรับลดการให้บริการในพื้นที่ที่มีต้นทุนในการเข้าถึงสูงออกไป

- จากปี 1991 ถึงปี 1992 การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการบริหารจัดการน้ำสาธารณะในกลุ่มประเทศสหราชอาณาจักรก่อให้เกิดจำนวนผู้บริโภคที่ถูกตัดขาดจากบริการเนื่องจากไม่สามารถจ่ายค่าบริการได้เพิ่มขึ้นประมาณ 200%

- ราคาน้ำในเมือง Budapest ประเทศฮังการี ในปี 1998 (1 ปี หลังจากให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ) เพิ่มขึ้น 175% เมื่อเทียบกับราคาปี 1994 ก่อให้เกิดความกังวลว่าระดับราคาดังกล่าวจะส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้

- ในประเทศฟิลิปปินส์ Subic Water ได้เพิ่มค่าบริการน้ำแก่ลูกค้าที่เป็นภาคอุตสาหกรรมประมาณ 400% จากราคา 6 เปโซต่อคิวบิตเมตร เป็น 32.26 เปโซต่อคิวบิตเมตร ส่งผลให้บริษัทภาคอุตสาหกรรมหลายแห่งถูกตัดขาดจากบริการน้ำสาธารณะ เนื่องจากปฏิเสธที่จะจ่ายค่าบริการในอัตราดังกล่าว

- **การแสวงหากำไรส่วนเกินและคุณภาพบริการสาธารณะลดลง (Excess profit and low quality)**

การแสวงหากำไรสูงสุดของบริษัทเอกชนนำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ลดต้นทุนการดำเนินการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของสินค้าและบริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่น

- ในสหราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมได้รายงานว่า ในปี 1996 Yorkshire Water PLC's ประสบปัญหาการให้บริการน้ำได้อย่างต่อเนื่องและไม่สามารถควบคุมการรั่วไหลของน้ำได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับนโยบายการปันผลของบริษัท นอกจากนี้ ในปี 1995 บริษัท North West Water มีแนวโน้มที่จะเพิ่มเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้นมากกว่าที่นำเงินไปลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น

- **ปัญหาในการกระจายบริการสาธารณะ (Problem in delivering development objective)**

นอกจากการลดต้นทุนในการให้บริการของเอกชนแล้ว อีกด้านหนึ่งคือประชาชน ผู้ใช้บริการในกลุ่มยากจนไม่สามารถจ่ายค่าบริการได้ บริษัทเอกชนจึงไม่มีความต้องการในการให้บริการซึ่งมีความไม่คุ้มทุนในการให้บริการและไม่เกิดกำไรในการประกอบการในลักษณะดังกล่าว

- ตัวอย่างในปัญหานี้ คือ บริษัท Agaus argentines ซึ่งได้รับสัมปทานด้านการบริหารจัดการน้ำในบริเวณ Buenos Aires ประเทศอาร์เจนตินา ไม่สามารถเก็บค่าบริการจากการขยายพื้นที่การให้บริการไปยังบริเวณที่ยากจน ส่งผลให้บริษัทเกิดการขาดทุน บริษัทจึงตัดสินใจแก้ปัญหานี้ โดยการเรียกเก็บค่าบริการจากลูกค้าทุกคนเพิ่มขึ้น 2 ดอลลาร์ในช่วง 2 เดือน เพื่อชดเชยการขาดทุนดังกล่าว

บทที่ 4

ทบทวนงานศึกษาของต่างประเทศ

4.1 การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาครัฐ (Public-Public Partnerships: PUPs)

(ก) สาเหตุที่ทำให้ภาครัฐทำงานร่วมกัน

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันด้านกลยุทธ์ในการให้บริการสาธารณะที่ดีขึ้น (SSPs) คือ ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความต้องการบริการสาธารณะ (Demand) ของประชาชนและความสามารถในการให้บริการสาธารณะ (Supply) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐโดยการกระจายอำนาจให้ อปท. ปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม อปท. ยังคงประสบกับปัญหาสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจฯ ในเรื่องทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่อย่างจำกัด และ อปท. ไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่าง อปท. ดังคำกล่าวที่ว่า

“Why collaboration happens and what the key imperatives ... an important explanatory variable is the changing role of the state in the late twentieth and early twenty-first centuries”

Sullivan and Skelcher (2002); p. 2

“Local Authorities are unlikely to have all the resources and skills needed to go it alone. That is way we have emphasized the need for working in partnership across boundaries and traditional divides”

ODPM (2003); p. 18

ทั้งนี้ จากการสำรวจประเภทของความร่วมมือของ อปท. ในประเทศอังกฤษ 5,030 กรณี ในปี 1999 พบว่า การร่วมมือกับภาคเอกชนมีสัดส่วนสูงที่สุด (26%) ในขณะที่การร่วมมือระหว่าง อปท. มีสัดส่วนประมาณ 17% (ตารางที่ 3.9)

ตารางที่ 1 ชนิดของการร่วมมือกันของ อปท. ในประเทศอังกฤษ

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
ทำงานร่วมกันตั้งแต่สอง อปท.หรือมากกว่า	866	17
ทำงานร่วมกับภาคเอกชน	1296	26
ทำงานร่วมกับองค์กรอาสาสมัคร	1034	21
ทำงานร่วมกันตั้งแต่สอง อปท.หรือมากกว่า ภาคเอกชน อาสาสมัคร และองค์กรภาครัฐ หลายราย	734	15
เครือข่ายผสมระหว่างภาครัฐ เอกชน และอาสาสมัคร	868	17
อื่นๆ	232	4
รวม	5030	100

ที่มา: Sullivan and Skelcher (2002)

นอกจากนี้ ODPM (2003) ได้ระบุว่า ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการความร่วมมือจากองค์กรอื่นแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

- *Comparative small* เนื่องจากหากท้องถิ่นมีขนาดเล็กจะได้มีประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) ในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ ลดลง เช่น หากอปท. A เพียงท้องถิ่นเดียวมีขนาดเล็ก จะซื้อเครื่องบำบัดน้ำเสียหนึ่งเครื่องต้นทุนต่อหน่วยจึงสูง แต่หากมี อปท. B ซึ่งต้องการเครื่องบำบัดน้ำเสียเช่นเดียวกัน แล้วมารวมเงินกันซื้อจะส่งผลให้มีต้นทุนต่อหน่วยต่ำกว่าการที่ อปท. A ซื้อเพียงฝ่ายเดียว เป็นต้น
- *Low skill for provide service* หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความถนัดหรือไม่มีความสามารถในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ อาจต้องการความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมาช่วยในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ หรืออาจให้ท้องถิ่นอื่นทำแทนแล้วจ่ายค่าตอบแทนให้ ตัวอย่างเช่น อปท. A มีความเชี่ยวชาญในการกำจัดขยะ แต่ อปท. B มีความเชี่ยวชาญด้านการบำบัดน้ำเสีย หากทั้ง 2 ท้องถิ่นต่างทำงานทั้ง 2 ด้าน จะต้นทุนสูงกว่าการแบ่งงานกันทำตามความถนัดของแต่ละท้องถิ่น เช่น อปท. A ว่าจ้างให้ อปท. B บำบัดน้ำเสีย ในขณะที่เดียวกันอปท. B ก็ให้ อปท. A กำจัดขยะให้ ซึ่ง

หลักการดังกล่าวตรงกับหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

- *Competing themselves for resource* หากการไม่ร่วมมือกันก่อให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อทั้ง 2 ฝ่าย ดังนั้นจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน

อย่างไรก็ตาม การร่วมมือแบบ PUPs มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

ข้อดี

1. ลดต้นทุนในการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตบริการสาธารณะ (*Reduce Cost and Promote Efficiency*) เป็นข้อดีที่คล้ายคลึงกับ PPPs และเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการร่วมมือกัน

2. ลดข้อจำกัดของการทำงานของภาครัฐ (*Limited Government Restructuring*) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถร่วมมือกันได้จะช่วยประหยัดเวลา ต้นทุน รวมทั้งไม่จำเป็นต้องปรับโครงสร้างของท้องถิ่นใหม่ หรือมีหน่วยงานใหม่ เช่น หาก อปท. ทั้ง 2 แห่งสามารถแก้ปัญหา ร่วมกันได้ ภาครัฐก็ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เป็นต้น

3. การร่วมมือและการวางแผน (*Coordination and Planning*) คือการร่วมมือกันของ อปท. ก่อให้เกิดนโยบายสำหรับพื้นที่และการทำงานเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน (Common Problem) ซึ่งการร่วมมือกันดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาที่เกิดจากการผลกระทบภายนอก (Negative Externality) ได้ เช่น หาก อปท. 2 แห่ง สามารถจัดการกับปัญหาขยะร่วมกัน จะสามารถลดปัญหาขยะแก่กันและกันได้ (แต่หาก อปท. ทั้ง 2 แห่งไม่สามารถร่วมมือกัน ปัญหาขยะอาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกทางลบซึ่งกันและกันได้)

4. การขยายกรอบในการให้บริการสาธารณะ (*Expand Service*) การร่วมมือกันของ อปท. สามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดทางการเงิน (Financial Constraint) ได้ ทำให้ อปท. สามารถขยายขอบเขตการให้บริการที่ อปท. เพียงแห่งเดียวไม่สามารถทำได้ เช่น จากเดิม อปท. A มีปัญหาเรื่องน้ำเสียในชุมชน แต่ไม่สามารถซื้อเครื่องบำบัดน้ำเสียได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ แต่ภายหลังจากการร่วมมือกับ อปท. B (ซึ่งมีปัญหาน้ำเสียเช่นกัน ดังนั้น น้ำเสียจึงเป็น Common Problem) ทำให้สามารถซื้อเครื่องบำบัดน้ำเสียมาใช้ร่วมกันได้ เป็นต้น

ข้อเสีย

1. อปท. แต่ละแห่งในภาคีความร่วมมือพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ของทั้งภาคีความร่วมมือ (*Reaching and Maintaining an Agreement*) ในโลกแห่งความเป็นจริง การร่วมมือกันของ อปท. อาจทำได้ยาก เนื่องจากต้องมีการยินยอมจากทั้ง 2 ฝ่ายเช่น ทั้ง อปท. A และ อปท. B อาจเห็นว่าปัญหาน้ำเสียเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องแก้ไข แต่ระดับความสำคัญในการแก้ปัญหของ อปท. A และ B อาจแตกต่างกัน เช่น อปท. B อาจมีความเห็นว่าปัญหาเรื่องขยะมีความสำคัญมากกว่าเรื่องน้ำเสีย เป็นต้น

2. ความไม่เท่าเทียมในการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. (*Unequal Partner*) อาจเกิดขึ้นเมื่อการร่วมมือกันก่อให้เกิดปัญหามี อปท. ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

3. การปกป้องและดูแลตนเองของท้องถิ่น (*Local Self-Preservation and Control*) ภายหลังจากการร่วมมือกัน อปท. บางแห่งอาจรู้สึกว่ามีอำนาจอธิปไตยและสิทธิของตนถูกลิดรอนไป เป็นต้น

(ข) ทฤษฎีที่อธิบายถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะ

ในปัจจุบันการร่วมมือในการให้บริการสาธารณะเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย และมีหลายรูปแบบ ส่งผลให้นักวิชาการสาขาต่างๆ พยายามที่จะอธิบายปรากฏการณ์ความร่วมมือดังกล่าวนี้ ดังนั้น ทฤษฎีที่ใช้อธิบายถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะจึงแบ่งออกเป็นหลายมุมมอง เช่น ทฤษฎีทางด้านการจัดการองค์กรทางสังคมศาสตร์ (*Organizational Sociology*) ทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์ รวมทั้งทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์

ทั้งนี้ *Sullivan and Skelcher (2002)* ได้แบ่งทฤษฎีที่อธิบายถึงสาเหตุที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะออกเป็น 3 มุมมองหลักๆ ได้แก่ มุมมองในแง่ดี (*Optimist Perspective*) มุมมองในแง่ลบ (*Pessimist Perspective*) และมุมมองตามความเป็นจริง (*Realist Perspective*) (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ทฤษฎีที่อธิบายถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะ

	มุมมองแง่บวก	มุมมองแง่ลบ	มุมมองแบบเป็นจริง
แนวคิด	เพื่อแบ่งปันวิสัยทัศน์ และใช้ทรัพยากรสูง ที่สุด	เพื่อที่จะรักษา และ ขยายตำแหน่ง อำนาจ หรือทรัพยากร	เพื่อตอบสนองต่อการ เปลี่ยนแปลง สภาพแวดล้อม
ทฤษฎี	ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง ทฤษฎีระบบสังคม (Exchange Theory, Regime Theory)	ทฤษฎีการพึ่งพิง ทรัพยากร (Resource Dependency Theory)	ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Evolutionary Theory)

ที่มา: Sullivan and Skelcher (2002)

● มุมมองในแง่ดี (Optimist Perspective)

ลักษณะสำคัญ 2 ประการของทฤษฎีทางด้านมุมมองแง่ดีต่อความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะ คือ

1. การร่วมมือกันจะก่อให้เกิดการพัฒนา หรือผลลัพธ์แง่บวก (Positive Outcome) ในภาพรวม
2. ผลลัพธ์แง่บวกในภาพรวมข้างต้นจะมีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ของคนเพียงบางกลุ่มในองค์กร

ทฤษฎีทางด้านมุมมองแง่ดี ที่จะกล่าวถึงเป็นทฤษฎีแรก คือ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ซึ่งเป็นหนึ่งในทฤษฎีทางการจัดการองค์กรทางสังคมศาสตร์ Levine and White, 1962 (ใน Sullivan and Skelcher, 2002) เป็นผู้ทีกล่าวถึงทฤษฎีนี้เป็นคนแรก ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนกล่าวว่าในองค์กรหนึ่งอาจมีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับอีกองค์กรหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ดังนั้น ความร่วมมือในรูปของการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน และจะก่อให้เกิดประโยชน์ในภาพรวม Levine and White, 1962 ยกตัวอย่างการให้บริการของโรงพยาบาล ซึ่งมีหลายหน่วยงานอยู่ในโรงพยาบาลแห่งเดียว ในขณะที่เป้าหมายหลักของโรงพยาบาล คือ การรักษาโรคให้แก่คนไข้ ดังนั้น

การแบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน (เช่น ประสิทธิภาพ) ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในโรงพยาบาลจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังคำกล่าวของ *Levine and White, 1962* ที่ว่า

“Organizational exchange is any voluntary activity between two organizations which has consequences, actual or anticipated, for the realization of the respective goals or objectives.”

Levine and White, 1962

ทั้งนี้ ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ไม่เพียงแต่อธิบายปรากฏการณ์ของการร่วมมือกันภายในองค์กร แต่ยังสามารถใช้อธิบายการร่วมมือกันของหลายองค์กรที่มีเป้าหมายร่วมกันได้ เช่น หาก อปท. 2 แห่งมีเป้าหมายร่วมกัน เช่น การกำจัดน้ำเสียในชุมชนของตน การร่วมมือกันแบ่งปันทรัพยากร (เครื่องกำจัดน้ำเสีย เงินทุน ฯลฯ) อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในภาพรวมแก่ อปท. ทั้ง 2 ฝ่ายได้ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนยังไม่สามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์ความร่วมมือได้ทุกปรากฏการณ์ ในบางคราวการร่วมมืออาจเกิดจากการพยายามแข่งขันทรัพยากรของผู้อื่นมาเป็นของตน (ตามทฤษฎีการพึ่งพิงทรัพยากร (Resource Dependency Theory) ซึ่งเป็นหนึ่งในทฤษฎีทางด้าน มุมมองแง่ลบ) และทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ยังขึ้นอยู่กับข้อสมมุติที่ว่าคนจะคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อื่น (Altruistic Behavior) อีกด้วย

ทฤษฎีทางด้านมุมมองแง่ลบอีกชิ้นหนึ่งที่พยายามอธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะ คือทฤษฎีระบบสังคม (Regime Theory) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า อปท. หนึ่งมีอำนาจและมีอิทธิพลอย่างจำกัด ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องแสวงหาความร่วมมือกับ อปท. อื่นเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของส่วนร่วมโดยการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. และจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตัดสินใจขั้นเด็ดขาด แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะถูกจำกัดโดยความซับซ้อนของปัญหาดังนั้นเพื่อที่จะให้เกิดประสิทธิภาพ อปท. จำเป็นที่จะต้องผสมผสานความสามารถ และทรัพยากรของตนเข้ากับ อปท. อื่นๆ ซึ่งจะช่วยให้ อปท. เปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็น ผู้เคลื่อนย้ายทรัพยากร (Mobiliser) และ ผู้ให้ความร่วมมือ (Coordinator)

- มุมมองในแง่ลบ (Pessimist Perspective)

ทฤษฎีทางด้านของมุมมองแง่ลบ ที่อธิบายสาเหตุที่ทำให้เกิดการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะ คือ ทฤษฎีการพึ่งพิงทรัพยากร (Resource Dependency Theory) โดยมีแนวคิดว่าการร่วมมือเกิดจากองค์กรต่างต้องการที่จะรักษาพลัง อำนาจ หรือผลประโยชน์ของตนไว้ ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็ต้องการพลัง อำนาจ หรือผลประโยชน์ขององค์กรอื่นด้วยเช่นกัน เช่น อปท. A มีวัตถุประสงค์ที่จะกำจัดขยะในท้องถิ่น แต่ไม่สามารถทำได้ด้วยตนเองเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร ดังนั้น อปท. A จึงต้องการร่วมมือกับ อปท. B เพื่อต้องการทรัพยากรจาก อปท. B เพื่อใช้ในงานด้านการกำจัดขยะของตน เป็นต้น

ทั้งนี้ สามารถสังเกตได้ว่า ทฤษฎีการพึ่งพิงทรัพยากร และทฤษฎีการแลกเปลี่ยนมีจุดเริ่มต้นที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีหน่วยงาน 2 แห่งมีทรัพยากรของตน และทรัพยากรของตนเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ แต่ 2 ทฤษฎีนี้แตกต่างกันตรงที่ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงเชื่อว่าการร่วมมือเกิดจากการแบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน แต่ทฤษฎีการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเชื่อว่าการร่วมมือเกิดจากการที่ต่างฝ่ายต่างต้องการทรัพยากรของอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตน ดังนั้น ทฤษฎีการพึ่งพิงทรัพยากรจึงเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายมากกว่า เนื่องจากทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงมีจุดอ่อน คือ ข้อสมมุติพฤติกรรมในเชิงปฏิบัติ (Altruistic Behavior)

นอกจากนี้ Benson, 1975 (ใน Sullivan and Skelcher, 2002) ได้อธิบายถึงสาเหตุของการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะในมุมมองทางด้านทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ของการร่วมมือกันในรูปแบบของเครือข่ายองค์กร (Inter-organization Network) ทฤษฎีนี้มีแนวคิดว่าการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น การร่วมมือกันเพื่อให้บริการสาธารณะ สามารถอธิบายได้โดยการแย่งชิงทรัพยากรขององค์กรในเครือข่าย โดย Benson, 1975 เชื่อว่าทุกองค์กรต่างต้องการดึงดูดทรัพยากรหลักที่ตนเองต้องการหรือขาดแคลน เช่น เงินทุน มาเป็นของตน

อย่างไรก็ตาม ประโยชน์จากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในเครือข่ายจากการแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่ขาดแคลนระหว่างกันนั้นไม่จำเป็นจะต้องเกิดขึ้นเสมอไป แต่จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ตำแหน่งขององค์กรในเครือข่าย (เป็น Nodal หรือ Peripheral) จำนวนทรัพยากรที่ตนมีอยู่ และจำนวนทรัพยากรที่ต้องการ เป็นต้น

- มุมมองตามความเป็นจริง (Realist Perspective)

ในมุมมอง Realist การร่วมมือในการให้บริการสาธารณะเกิดขึ้นเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายทางการเมือง หรือทางด้านเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตทางเทคโนโลยี ความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การร่วมมือจึงเกิดขึ้นเพื่อที่จะให้ได้รับประโยชน์และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม แนวความคิดดังกล่าวนี้ เป็นการผสมผสานแนวความคิดของทั้งทางด้านมุมมองเชิงบวก (ความต้องการการพัฒนา) และมุมมองเชิงลบ (ความต้องการทรัพยากร) เข้าด้วยกันเรียกทฤษฎีนี้ว่า ทฤษฎีวิวัฒนาการ (Evolutionary Theory)

(ค) วิธีการที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาทำงานแทนภาครัฐ หรือทำงานร่วมกับภาครัฐ

Coon (1998) แบ่งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นทางการออกได้อีก 2 ประเภท คือ

1. ข้อตกลงในการให้บริการ (Service Agreement) คือ การที่หน่วยงานภาครัฐหนึ่งทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐอีกแห่งหนึ่ง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวดำเนินการหรือให้บริการสาธารณะแทน เช่น อปท. A ทำสัญญาให้อปท. B ดำเนินการกำจัดขยะในเขตพื้นที่ที่ อปท. A รับผิดชอบ เป็นต้น

2. ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือกัน (Joint Agreement) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ แต่ในกรณีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือนี้ หน่วยงานทั้ง 2 ฝ่ายจะแบ่งปันหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการหรือให้บริการสาธารณะ เช่น อปท. A ร่วมมือกับ อปท. B ในด้านกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

นอกเหนือไปจากการกำกับดูแลหน่วยงานภาคเอกชนแล้ว ในบางกรณียังมีการกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง (Regulation inside Government) ด้วย ซึ่งสิ่งแตกต่างที่สำคัญคือ หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแลจะมีคุณสมบัติความเป็นเจ้าของโดยรัฐ (Public Ownership) และได้รับเงินทุนจากรัฐ (Public Funding)

James (2000) ได้แบ่งรูปแบบของการกำกับดูแลออกเป็น 3 ประเภทหลักๆ ได้แก่

1. การดูแลด้วยตัวเอง (Self-control) เป็นกรณีที่หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล (Public Bodies) มีอิสระค่อนข้างสูง สามารถทำงานได้เองโดยลำพัง
2. การดูแลแบบกึ่งตลาด (Quasi-market control) เป็นการเพิ่มการแข่งขันในตลาดขึ้นอีกระดับหนึ่ง อาจเป็นการอนุญาตให้มีผู้ให้บริการ (Service provider) รายอื่นเข้ามาแข่งขันได้
3. การจัดการโดยตรงหรือการดูแลแบบบนลงล่าง (Direct Management หรือ Hierarchical control) เป็นระดับที่มีการกำกับดูแลขั้นสูงที่สุด เนื่องจากหน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล (Regulated Bodies) จะเป็นหน่วยงานภายในองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulator)

ทั้งนี้ รูปแบบที่แตกต่างกันเหมาะสมสำหรับการแก้ปัญหาล้มเหลวของกลไกตลาดที่แตกต่างกัน เช่น หากใช้รูปแบบ Self-control และ Quasi-market control อาจไม่เหมาะสมหากเกิดปัญหาผลกระทบภายนอก เนื่องจากทั้ง 2 รูปแบบข้างต้นมีโครงสร้างแรงจูงใจให้ดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายของหน่วยงานอื่น ดังนั้นหากมีปัญหา Externality รูปแบบที่เหมาะสมอาจเป็น Hierarchical control อย่างไรก็ตาม Hierarchical control ก็มีปัญหาล้มเหลวของการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นค่อนข้างน้อย เป็นต้น

(ง) ทบทวนประสบการณ์ของต่างประเทศในการให้ภาครัฐทำงานร่วมกันเอง (PUPs Experience)

การร่วมมือกันเองระหว่างภาครัฐ (PUPs) ในการให้บริการสาธารณะ นั้นเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หรือช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการเมื่อเทียบกับการที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งให้บริการเพียงลำพัง ตัวอย่างดังต่อไปนี้เป็นกรณีศึกษา PUPs ของต่างประเทศ

● Rand Water และ Council of Odi

กรณีศึกษานี้เป็นการร่วมมือกันเพื่อให้บริการน้ำสาธารณะในประเทศแอฟริกาใต้ระหว่าง Rand Water และ Council of Odi (ซึ่งประกอบด้วย Ga-rankuwa, Mabopane และ Winterveldt) เพื่อแก้ปัญหา 3 ประการในการให้บริการน้ำสาธารณะ ได้แก่ 1.ระดับของน้ำที่ไม่ถูกนับรวมสูง (High level of

unaccounted water) 2. ระดับของการจ่ายเงินต่ำ (Low level of payment) และ 3. มีการเชื่อมต่อแบบผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก (Large number of illegal connection)

กระทรวงน้ำและป่าไม้ของแอฟริกาใต้ (DWA) ต้องการให้ Rand Water ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (Service Provider) ในเรื่องน้ำสาธารณะในบริเวณ Odi Area ในช่วง 5 ปีแรก หลังจากนั้นท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะเลือกให้บริการน้ำสาธารณะเอง หรือจะทำสัญญากับผู้ให้บริการน้ำต่อไป

ภายหลังการร่วมมือกันก่อให้เกิดการปรับปรุงแนวทางใหม่เพื่อแก้ปัญหาหลัก 3 ประการข้างต้น ได้แก่ 1. ระบบจัดการสูญน้ำ (Water Loss Management) เป็นการนำเอาระบบการบริหารจัดการเข้ามาเพื่อช่วยลดปัญหา Unaccounted water 2. มีการนำระบบ Billing มาใช้ ทั้ง Assume Consumption Billing และ Share Consumption Billing ส่งผลให้ผู้บริโภคที่เชื่อมต่อแบบผิดกฎหมายจะถูกจับได้ และจะต้องชำระค่าบริการ และ 3. ระบบการพัฒนาการจ่ายเงิน (Improve payment) ซึ่งเป็นการรวม 2 วิธีการ คือ Persuasive และ Punitive Measure เข้าด้วยกัน เพื่อพัฒนาการจ่ายเงินของผู้บริโภค

การร่วมมือกันของ Rand Water และ Council of Odi ถือเป็นกรณีตัวอย่างของการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ (PUPs) ที่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ได้ เช่น ก่อนการร่วมมือในปี 2539 ระดับการชำระเงินของผู้บริโภคโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 20% แต่ภายหลังจากการร่วมมือพบว่า ระดับการชำระเงินของผู้บริโภคเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 80%

- **Norfolk County Services**

เป็นการร่วมมือกันระหว่างอปท. 3 แห่ง ได้แก่ Norfolk County Council, North Norfolk District Council (NNDC) และ Great Yarmouth Borough Council (GYBC) เพื่อที่จะให้บริการที่เรียกว่า “Blue Collar” Service และ การบำรุงรักษาสสิ่งก่อสร้าง การบริหารจัดการยานยนต์และกองเรือ รวมทั้ง การทำความสะอาดถนน เป็นต้น

การร่วมมือกันของทั้ง 3 อปท. เกิดขึ้นเนื่องจาก ทั้ง NNDC และ GYBC ต่างไม่พอใจกับระดับผลงานและคุณภาพของการให้บริการต่างๆ ที่แต่ละ อปท. ให้บริการขึ้นเองซึ่งทั้ง 2 แห่งเชื่อว่า

อปท. ของตนไม่มีความสามารถเพียงพอในการพัฒนาการให้บริการดังกล่าวด้วยตนเอง (in-house) จึงตัดสินใจที่จะร่วมมือกับ Norfolk County Service (NCS) เพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพของการให้บริการ รวมทั้งลดต้นทุนการให้บริการดังกล่าว โดยทั้ง NNDC และ GYBC ต่างร่วมมือกับ NCS เป็นระยะเวลานานถึง 10 ปี และได้ใช้เงินลงทุนประมาณ 5.5 ล้านปอนด์ และ 6.0 ล้านปอนด์ต่อปี ตามลำดับ

ทั้งนี้ ในช่วงแรกของการร่วมมือได้ประสบปัญหาการขาดทุนเล็กน้อย เนื่องจากอยู่ในช่วงการปรับเปลี่ยนและการถ่ายโอน แต่ในระยะเวลาต่อมา (ประมาณปีที่ 2) การร่วมมือดังกล่าวเริ่มประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสามารถจัดปัญหาความซ้ำซ้อน (Duplication) หน่วยงานได้ ส่งผลให้ความร่วมมือดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีต่อทั้ง 3 อปท.

● Partnering Adur and Worthing Services (PAWS)

PAWS เป็นความร่วมมือระหว่าง อปท. 2 แห่งคือ Adur District Council และ Worthing Borough Council ซึ่งทั้ง อปท. 2 แห่งมีพื้นที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกัน จึงมีลักษณะทางกายภาพและภูมิศาสตร์คล้ายคลึงกัน (ดังนั้น จึงมีปัญหาคู่คล้ายคลึงกัน (common problem) จึงมีโอกาที่จะร่วมมือกันง่ายมากขึ้น)

PAWS เป็นการร่วมมือกันในเรื่องการบริหารจัดการกองเรือ การริไซเคิล และการทำความสะอาดถนน โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่

- ช่วงแรก จะเป็นการแบ่งปันทรัพยากรและอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะลดต้นทุน พัฒนาคุณภาพของการให้บริการ และควมมีประสิทธิภาพ (มีเป้าหมายภายในปี 2547)
- ช่วงที่ 2 จะมีการฝึกอบรม พัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกัน เพื่อที่จะให้ผลของการให้บริการคงเส้นคงวา และมีมาตรฐานสูง (เป้าหมายภายในปี 2549)
- ช่วงที่ 3 จะสร้างหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ให้บริการแทนทั้ง 2 อปท. ในเรื่องดังกล่าว (เป้าหมายภายในปี 2551)

ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่าง อปท. ทั้ง 2 แห่งคือ การพัฒนาคุณภาพของบริการ และการประหยัดต้นทุน (อปท. ทั้ง 2 แห่งคาดการณ์ว่าจะสามารถประหยัดต้นทุนได้

ประมาณ 400-200,000 ปอนด์ ต่อช่วงเวลา) อย่างไรก็ตาม PAWS เป็นความร่วมมือแบบ PUPs ที่ยังไม่อาจประเมินได้ว่าประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลว เนื่องจากเป็นความร่วมมือที่ใหม่ และยังไม่สิ้นสุด

4.2 การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnerships: PPPs)

(ก) สาเหตุที่ทำให้ภาคเอกชนเข้ามาทำงานแทนภาครัฐ

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ คือ จำนวนประชากรมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความต้องการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นเช่นกัน ในขณะที่ต้นทุนในการให้บริการสาธารณะของภาครัฐกลับสูงขึ้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ

- Kessler 2004 สรุปสาเหตุที่ภาคเอกชนเข้ามาทำงานแทนภาครัฐ (Private Provision)¹ ไว้ 4 ประการ ได้แก่

1. เพื่อลดปัญหาความยากจน

การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนมีส่วนในการช่วยแก้ปัญหาความยากจน เนื่องจาก หน่วยธุรกิจภาคเอกชนมีเงินลงทุนเพียงพอที่จะให้บริการประชาชนที่ยากจนได้อย่างทั่วถึง (Expanding access) (ในบางกรณีภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงได้) อย่างไรก็ตาม การที่จะให้หน่วยธุรกิจภาคเอกชนให้บริการแก่ประชาชนที่ยากจนได้อย่างทั่วถึงนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องแทรกแซง หรือออกแบบโครงสร้างแรงจูงใจให้เหมาะสม เพื่อป้องกันปัญหาที่เรียกว่า “Cherry picking” ซึ่งเป็นพฤติกรรมของหน่วยธุรกิจเอกชนที่มีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการให้บริการแก่ประชาชนที่ไม่สามารถทำกำไรได้ (unprofitable people) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีกำลังซื้อน้อย ประชาชนที่อยู่ในชนบท คนยากจน เป็นต้น

¹ Private Provision คือ การที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในสินค้าสาธารณะบางส่วน โดยสินทรัพย์สาธารณะยังคงเป็นของภาครัฐ ในขณะที่ Full Privatization สินทรัพย์สาธารณะจะถูกโอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเอกชน

2. เพื่อช่วยแก้ปัญหางบประมาณของภาครัฐ

สาเหตุที่การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนสามารถช่วยลดการขาดดุลงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐได้ เนื่องจาก การให้บริการสาธารณะของภาครัฐโดยส่วนมากจะมีต้นทุนที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับภาคเอกชน² ดังนั้น เพื่อที่จะให้บริการสาธารณะโดยภาครัฐได้อย่างทั่วถึง ภาครัฐจึงจำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุน (Subsidies) โดยเฉพาะการให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนที่ยากจน

อย่างไรก็ตาม การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ ภาครัฐยังจำเป็นที่จะต้องให้เงินสนับสนุนแก่คนจนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของภาคเอกชนในราคาตลาดได้ ซึ่งก็ยังไม่มีความสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าระบบการให้เงินอุดหนุนภายใต้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้เงินอุดหนุนภายใต้การให้บริการของภาครัฐ

นอกจากการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะช่วยแก้ปัญหาด้านเงินอุดหนุนแล้วยังมีส่วนช่วยในโครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมากอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หน่วยธุรกิจภาคเอกชนจะลงทุนเฉพาะในโครงการที่ได้ผลกำไร หรือหากมีความเสี่ยงมากก็จำเป็นจะต้องมีผลตอบแทนที่สูง (Risk premium) ดังนั้น ภาครัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนโดยการให้สิ่งจูงใจ เช่น การลดการเก็บภาษี หรือให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

3. เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการ

การให้บริการของภาครัฐมีขีดจำกัดเนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ปัญหาความล่าช้าของระบบราชการ การขาดแรงจูงใจในการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามภาคเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากภาคเอกชนมีแรงจูงใจที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพโดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุด และยินดีที่จะมีลูกค้ามีกำลังซื้อเป็นจำนวนมาก

สาเหตุที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ เนื่องจากโครงสร้างภาคเอกชนมีการแข่งขันมากกว่าภาครัฐ ดังนั้น ภาคเอกชนที่ไม่สามารถให้บริการได้ดี หรือ

² ต้นทุนการให้บริการสินค้าสาธารณะของภาครัฐที่สูงกว่าภาคเอกชน อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. ต้นทุนด้านการบริหารงานทั่วไป (Administrative Cost) และ 2. ต้นทุนที่เกิดจากการเมือง (Political Cost)

บริหารจัดการไม่ดี ต้นทุนสูง จะไม่สามารถแข่งขันได้และจะต้องออกจากธุรกิจไปในที่สุด ทั้งนี้ มีงานศึกษาหลายชิ้นที่พบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยให้เอกชนเป็นเจ้าของสามารถเพิ่มประสิทธิภาพได้ โดยวัดจากกำไรที่เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับการบริหารงานโดยรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม กำไรอาจจะสะท้อนถึงควมมีประสิทธิภาพจากการบริหารงานของเอกชน แต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นควมมีประสิทธิภาพบนควมเสมอภาค ในแง่ของการให้บริการที่ทั่วถึง เข้าถึงประชาชนที่ยากจน ซึ่งควมมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และควมเสมอภาค (Equity) อาจเป็นเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน เนื่องจากการให้บริการประชาชนที่ยากจนมักไม่ทำกำไรให้แก่หน่วยธุรกิจเอกชน

4. เพื่อการแปรรูปอย่างถาวร

เหตุผลประการสุดท้ายที่ทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการทำงานร่วมกับภาครัฐ คือ เพื่อการแปรรูปอย่างถาวร เพื่อลดการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะการคอร์รัปชัน (Corruption) และการแสวงหาผลประโยชน์ (Rent seeking) จากข้าราชการฝ่ายการเมือง

นอกจากนี้ การแปรรูปอย่างถาวรยังเป็นการจำกัดขอบเขตการแทรกแซงของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีภาคบริการขององค์การการค้าโลกอีกด้วย (WTO General Agreement on Trade in Services)

- Ahmed and Ali 2004 เชื่อว่าการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-private partnerships: PPP)³ เป็นการนำเอาข้อดีของทั้งสองฝ่ายมารวมกัน ซึ่งข้อดีของแต่ละฝ่ายมี ดังนี้

ตารางที่ 3 ข้อดีของภาครัฐและภาคเอกชน

ภาครัฐ	ภาคเอกชน
ความรับผิดชอบต่อสังคมสูง	มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน
ตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมของชุมชน	ความสามารถในด้านเงินทุน
มีความเชี่ยวชาญในพื้นที่	เชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยี
ตระหนักถึงการประกอบอาชีพในท้องถิ่น	ระบบการจัดการมีประสิทธิภาพ

³ public-private partnerships are alternatives to full privatization in which government and private companies assume co-responsibility and co-ownership for the delivery of city services (Ahmed and Ali 2004)

	การประกอบการเน้นการแสวงหา กำไร
--	-----------------------------------

ที่มา: Ahmed and Ali 2004

ทั้งนี้ Ahmed and Ali 2004 ได้สรุปทฤษฎีเบื้องหลังการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเอาไว้ 3 ทฤษฎี ดังนี้

1. ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์

ในแง่ของทฤษฎีทางสังคมศาสตร์อาจสามารถอธิบายได้ 2 ทฤษฎีหลักๆ คือ 1. Functionalism theory ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็เป็นหน่วยย่อยๆ ในองค์กรหลักองค์กรหนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่แตกต่างกันแต่มาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน นั่นคือ การให้บริการสาธารณะที่ประสิทธิภาพและทั่วถึง และ 2. General system theory ซึ่งแบ่งออกเป็น system relations, system effectiveness และ system dynamics ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องกำหนดความสัมพันธ์ บทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ซึ่งควรแบ่งไปตามความถนัดของแต่ละฝ่าย เช่น หากด้านการบริหาร การจัดการภาคเอกชนสามารถทำได้ดีกว่าภาครัฐก็ควรปล่อยให้ทำหน้าที่ของภาคเอกชน ในขณะที่ภาครัฐทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้ภาคเอกชนให้บริการอย่างทั่วถึง และไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

มีข้อบ่งชี้ที่ชัดเจนว่าภาคเอกชนบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และทำกำไรได้มากกว่าภาครัฐ ซึ่งมีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว คือ “Property right theory” ซึ่งเชื่อว่าสิทธิในความเป็นเจ้าของจะก่อให้เกิดแรงจูงใจในการแสวงหากำไรสูงสุด โดยภาคเอกชนจะพยายามใช้ต้นทุนต่ำที่สุด ในขณะที่ภาครัฐผู้บริการไม่ได้มีสิทธิเป็นเจ้าของในบริการสาธารณะ รวมทั้งโครงสร้างตลาดที่ไม่มีการแข่งขัน ทำให้ต้นทุนการให้บริการสาธารณะของภาครัฐสูงกว่าภาคเอกชน

หลักการสำคัญของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในประเด็นนี้ คือ การพยายามผลิตสินค้าและบริการสาธารณะให้มีคุณภาพดีที่สุด ภายใต้งบต้นทุนต่ำที่สุด

“The question is how to minimize the cost and maximize the resource utilization, while maintaining the best possible quality of service. A hybrid or mixed organization composed of both the private and public sector may offer such opportunity”

Ahmed and Ali 2004

3. ทฤษฎีทางการจัดการ

ทฤษฎีทางการบริการจัดการที่เกี่ยวข้อง คือ กรอบการวิเคราะห์ความร่วมมือ “Co-operation framework” ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์จากรูปแบบที่มีฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ (win-lose) ไปเป็นสถานการณ์ที่ได้ประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย (win-win) หรือ การเปลี่ยนฝ่ายตรงข้ามจากที่เป็นคู่แข่งกัน (competitor) ให้กลายเป็นพันธมิตร (complementor) ซึ่ง *Brandenburger and Nalebuf 1996* อ้างใน *Ahmed and Ali 2004* ได้ให้คำนิยาม complementor ไว้ดังนี้

“A player is your complementor if customers value your product more when they have the other player’s product than when they have your product alone”

ดังนั้น หากภาคเอกชนมีคุณสมบัติเป็นพันธมิตรของภาครัฐแล้ว การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายได้ประโยชน์ (Win-Win)

(ข) วิธีการที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามาทำงานแทนภาครัฐ หรือทำงานร่วมกับภาครัฐ

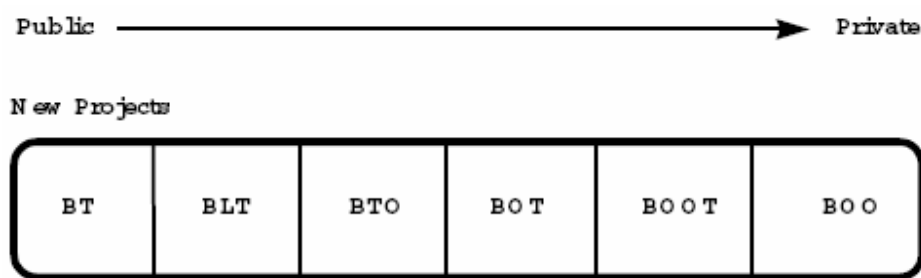
มีงานศึกษาหลายชิ้นที่กล่าวถึงประเภทของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะในที่นี้จะขอกล่าวถึงงาน 3 ชิ้น ได้แก่ *Seader (2002)*, *Loew and McLindon (2002)*, และ *Cointreau-Levine (1994)*

- *Seader (2002)* ได้แบ่งประเภทของวิธีการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท ใหญ่ คือ

1. รูปแบบการร่วมมือ PPPs สำหรับโครงการใหม่

ได้แก่ 1) สัญญาประเภทการสร้าง - การถ่ายโอน (Build-Transfer (BT)) 2) การสร้าง – การเช่าช่วง (Build-Lease-Transfer (BLT)) 3) การสร้าง-การถ่ายโอน-การเช่าช่วง (Build-Transfer-Operate (BTO)) 4) การสร้าง – การติดต่อประสานงาน การถ่ายโอน (Build-Operate-Transfer (BOT)) 5) การสร้าง – การเป็นเจ้าของ – การถ่ายโอน (Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)) และ 6) การสร้าง – การเป็นเจ้าของ – การติดต่อประสานงาน (Build-Own-Operate) ซึ่งเรียงลำดับตามสัดส่วนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจากน้อยไปมาก โดยจัดให้ Build-Transfer (BT) หรือ Turnkey เป็นประเภทที่เอกชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด และให้ Build-Own-Operate (BOO) เป็นประเภทที่เอกชนมีส่วนร่วมมากที่สุด (รูปที่ 3.1)

รูปที่ 1 รูปแบบการร่วมมือ PPPs สำหรับโครงการใหม่ (new project)



2. รูปแบบการร่วมมือ PPPs สำหรับโครงการเดิม

- ได้แก่ สัญญาในการให้บริการ (Service Contracts) สัญญาในการจัดการ (Management Contracts) การเช่าช่วง (Lease) และสัมปทาน (Concessions) และการถ่ายโอนบางส่วน/การกีดกัน (Partial/Full Divestiture) ซึ่งเรียงลำดับตามการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจากน้อยไปยังมาก เช่นกัน (ดังรูปข้างล่าง)

รูปที่ 2 รูปแบบการร่วมมือ PPPs สำหรับโครงการเดิม (existing project)



Full Government Ownership	Service Contracts	Management Contracts	Lease	Concession	Partial/Full Divestiture
---------------------------------	----------------------	-------------------------	-------	------------	-----------------------------

- *Loew and McLindon (2002)* ได้แบ่งประเภทของวิธีการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในบริการสาธารณะออกเป็น 5 ประเภทหลักๆ ได้แก่ สัญญาในการให้บริการ (Service Contracts) สัญญาในการจัดการ (Management Contracts) การเช่าช่วง (Lease) สัญญาว่าด้วยการสร้าง-การปฏิบัติ-การส่งมอบ (Build-Operate-Transfer Contracts and Variants) และสัมปทาน (Concessions)

1. สัญญาการให้บริการ (Services Contracts)

เป็นวิธีการที่ใช้ระยะเวลาสั้น (ประมาณ 6 เดือน – 2 ปี) โดยปกติจะใช้กับงานที่ไม่ใช่งานหลัก (non-core task) เช่น ไฟฟ้า น้ำ และการสื่อสาร สัญญาประเภทนี้มักจะเป็นการประมูลแข่งขันกันเพื่อเข้าร่วมเป็นผู้ให้บริการ หลังจากหมดสัญญาแล้วจึงทำการประมูลใหม่ หน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดหาบริการ (Service Provision) รวมทั้งด้านการลงทุน (Capital Investment) ยังคงเป็นของภาครัฐ แต่ภาครัฐจะเปลี่ยนบทบาทหน้าที่จากผู้ให้บริการไปเป็นคนกำกับดูแล (Supervision)

2. สัญญาในการจัดการ (Management Contracts)

ในสัญญาประเภทนี้จะมีการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านการปฏิบัติการและการบำรุงรักษา (Operation and Maintenance) จากภาครัฐมาสู่ภาคเอกชน แต่ความเป็นเจ้าของรวมทั้งหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดหาบริการสาธารณะยังคงอยู่ที่ภาครัฐ ทั้งนี้ระยะเวลาของสัญญาประเภทนี้ประมาณ 3-5 ปี

สัญญาประเภทนี้ยังสามารถแบ่งได้อีก 2 ประเภท คือ ประเภทแรก Fixed Fee Management Contracts ซึ่งภาคเอกชนจะได้ผลตอบแทนจากภาครัฐตายตัว และประเภทที่สอง คือ Performance-

Based Management Contracts ซึ่งแตกต่างกันตรงผลตอบแทนที่ภาคเอกชนจะได้จากภาครัฐจะขึ้นอยู่กับผลงานของภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม สัญญาประเภทนี้ไม่ได้มีประสิทธิภาพในการขยายการให้บริการหรือเพิ่มการลงทุนใหม่ เนื่องจากหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการลงทุนยังคงอยู่กับภาครัฐ นอกจากนี้การที่ไม่มีการถ่ายโอนความเสี่ยงทางการเงิน (Financial risk) ไปสู่ภาคเอกชน ส่งผลให้ภาคเอกชนไม่มีแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนและเพิ่มคุณภาพการให้บริการ

3. สัญญาเช่าช่วง (Leases)

ภายใต้สัญญาเช่า บริษัทเอกชน (Lessee) จะเช่าทรัพย์สินของภาครัฐได้โดยที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติการเต็มที่ และมีความรับผิดชอบในด้านการลงทุนส่วนหนึ่งตลอดช่วงระยะเวลาการเช่า (โดยปกติ ประมาณ 10-15 ปี) ซึ่งภาครัฐจะได้ผลตอบแทนจากการให้เช่าเอกชนเช่า คือ “Lessee Fee”

Loew and McLindon (2002) มีความเห็นว่าวิธีการนี้เหมาะสมที่สุดหากต้องการความมีประสิทธิภาพจากการปฏิบัติการของภาคเอกชน แต่มีข้อจำกัดหากต้องการขยายการลงทุนใหม่ๆ นอกจากนี้สัญญาเช่ามีความซับซ้อนมากกว่าสัญญาใน 2 ประเภทแรก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory) เพื่อมาควบคุม (Monitor) และบังคับใช้ (Enforce) ให้เป็นไปตามสัญญา

4. สัญญาว่าด้วยการสร้าง-การปฏิบัติ-การส่งมอบ (BOT Contracts and Variant)

สัญญาประเภทนี้ได้แก่ Build-Operate-Transfer (BOT), Build-Own-Operate (BOO), Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) และ Rehabilitate-Operation-Transfer (ROT) เป็นต้น สัญญาประเภทนี้จะมีระยะเวลาประมาณ 15-30 ปี มีความแตกต่างกันในแง่ของการสร้าง ความเป็นเจ้าของ และการถ่ายโอน

โดยปกติแล้วบริษัทเอกชนจะมีหน้าที่ในการออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารงาน ซึ่งมีหลักการเบื้องต้น คือ “Take or Pay” Basis กล่าวคือ ภาครัฐสามารถเลือกได้ระหว่างจ่ายเงินชดเชยให้เอกชนแล้ว

ภาคเอกชนจะโอนทรัพย์สินมาให้ภาครัฐ หรือว่าจะปล่อยให้ภาคเอกชนได้ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวไป

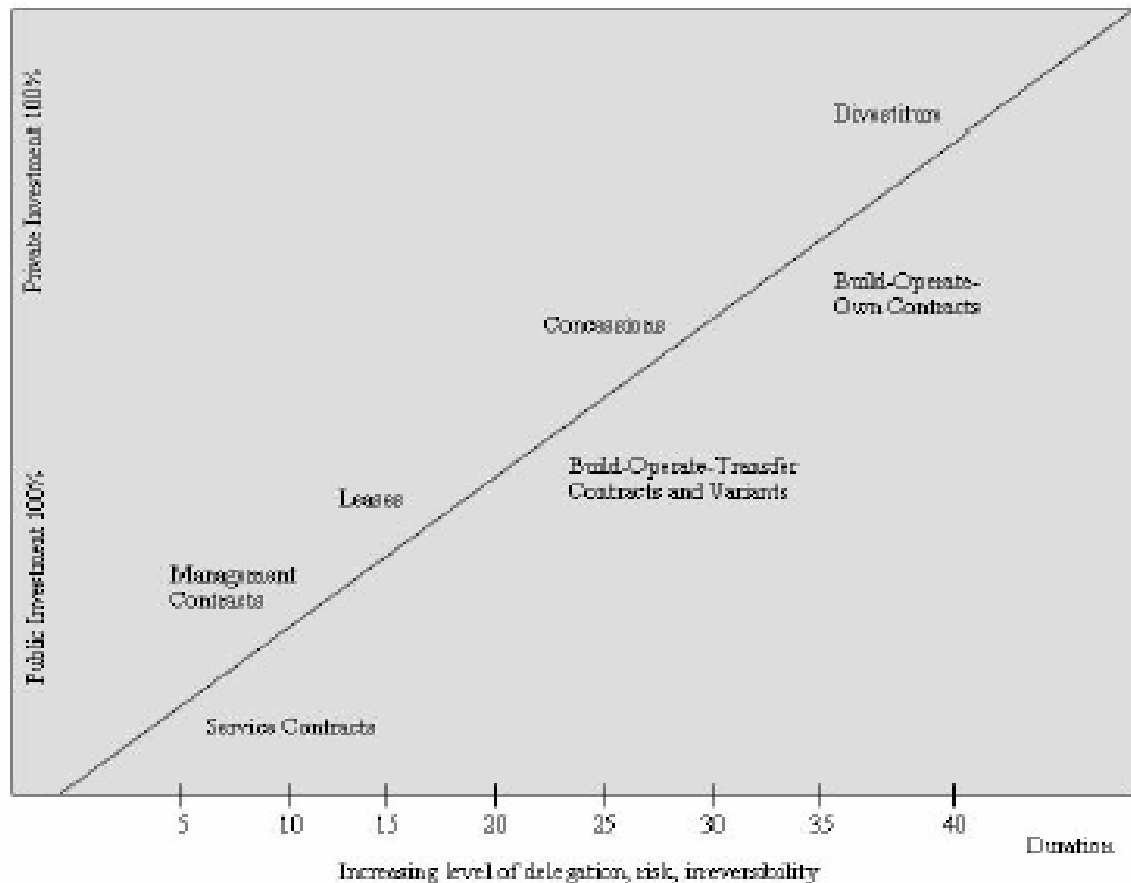
5. สัมปทาน (Concession)

สัญญาประเภทนี้จัดอยู่ในประเภทที่เอกชนมีส่วนร่วมสูงที่สุดจากทั้ง 5 ประเภท และมีระยะเวลายาวนานที่สุดด้วย (ประมาณ 20-30 ปี ขึ้นอยู่กับขนาดของการลงทุนและระยะเวลาคุ้มทุนที่ภาคเอกชนได้ลงทุนไปในช่วงแรก) ภายใต้สัญญาประเภทนี้ ภาคเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน (Concessionaire) จะได้รับการถ่ายโอนความรับผิดชอบจากภาครัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติการ (Operation) การบำรุงรักษา (Maintenance) และการลงทุนสำหรับการขยายขอบเขตบริการ หรือการลงทุนเพื่อสร้างบริการใหม่ตลอดช่วงระยะเวลาที่ได้รับสัมปทาน ทั้งนี้ การคัดเลือกผู้ได้รับสัมปทานส่วนใหญ่จะเป็นการประมูลว่าใครจะเก็บค่าบริการได้ต่ำกว่ากัน ผู้ที่สามารถให้บริการได้ในระดับที่เก็บค่าบริการต่ำที่สุดจะได้รับสัมปทานไป

สัญญาสัมปทานมีข้อดีตรงที่สามารถถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนได้เต็มที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสัญญาสัมปทานจะก่อให้เกิดการผูกขาดเป็นช่วงเวลานาน (ตลอดช่วงระยะเวลาที่ได้สัมปทาน) ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลอย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะด้านการควบคุม (Monitoring) และการบังคับใช้ (Enforcement) ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดสรรทรัพยากรระหว่างผู้ได้รับสัมปทาน (ในรูปของกำไร) และผู้บริโภค (ในรูปของราคาและคุณภาพของบริการ) อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ *Loew and McLindon (2002)* ได้เรียงลำดับจากระยะเวลาน้อยที่สุดไปยังระยะเวลามากที่สุด และเรียงลำดับจากสัดส่วนการลงทุนของภาคเอกชนน้อยที่สุดไปยังมากที่สุดด้วย (รูปที่ 3)

รูปที่ 3 ชนิดของ PPPs แบ่งตามสัดส่วนการลงทุน และระยะเวลา



ที่มา: Loew and McLindon (2002)

จากรูปที่ 3 จะเห็นได้ว่าวิธีการ Service Contract เป็นชนิดของ PPPs ที่ใช้ระยะเวลาน้อยที่สุด และภาครัฐลงทุน และมีส่วนร่วมสูงที่สุด ในทางตรงกันข้ามวิธีการ Divestiture เป็นวิธีการที่ใช้เวลานานที่สุด และภาคเอกชนลงทุนสูงที่สุด บทบาทของภาครัฐมีน้อยที่สุด

- นอกจากนี้ Cointreau-Levine 1994 ได้สรุปวิธีการที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ (ในกรณีของการบริหารจัดการขยะ) ไว้ 4 วิธี ได้แก่ contracting, franchise, concession และ open competition ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การทำสัญญา (Contracting)

Cointreau-Levine 1994 สรุปว่าในการบริหารจัดการขยะสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา วิธีการ contracting ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่มีต้นทุนต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับวิธีการอื่นๆ มีงานศึกษาในประเทศสหรัฐฯ พบว่า วิธีการดังกล่าวมีต้นทุนการควบคุมดูแล Monitoring cost เกิดขึ้น ซึ่ง Monitoring cost มีสัดส่วนประมาณ 25% ของต้นทุนโดยรวม แต่อย่างไรก็ตามวิธีการ Contracting สามารถลดต้นทุนได้ถึง 10-30% เมื่อเทียบกับการให้ภาครัฐทำงานเพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม วิธีการ Contracting ยังมีปัญหาสำคัญ คือ ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric information) ระหว่างผู้ว่าจ้าง (Principle) และผู้ถูกว่าจ้าง (Agent) เนื่องจากผู้ถูกว่าจ้าง (ในกรณีนี้ คือ หน่วยธุรกิจเอกชน) มีข้อมูลข่าวสารมากกว่าผู้ว่าจ้าง (ในกรณีนี้ คือ ภาครัฐ) ซึ่ง Agent สามารถนำข้อมูลข่าวสารที่มากกว่าไปทำประโยชน์แก่ตนเองได้โดยที่ Principle ไม่ทราบ

ซึ่งวิธีการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การควบคุมดูแลอย่างเพียงพอ (Adequate monitoring) และตรวจสอบผลงานของผู้ถูกว่าจ้าง ซึ่งมักออกแบบสัญญาให้อยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า “Performance-base contract”

2. การทำแฟรนไชส์ (Franchise)

สำหรับบริการสาธารณะที่สามารถแบ่งเขต (zone) การให้บริการได้ เช่น การบริหารจัดการขยะ เป็นต้น วิธีการอีกวิธีการหนึ่งที่จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ คือ การให้แฟรนไชส์แก่ภาคเอกชน โดยภาคเอกชนจะเก็บค่าบริการสาธารณะจากผู้บริโภค (ซึ่งจะต้องมากกว่าต้นทุนที่เสียไป) แล้วนำเงินส่วนหนึ่งไปจ่ายคืนให้แก่ภาครัฐในรูปแบบของค่าแฟรนไชส์ (franchise fee)

3. การให้สัมปทาน (Concession)

การให้สัมปทาน (Concession) คือ การโอนกรรมสิทธิ์สินค้าหรือบริการสาธารณะไปให้เอกชนเป็นเจ้าของในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งสัญญาสัมปทานจะเป็นสัญญาระยะยาวมีความเกี่ยวข้องกับ 4

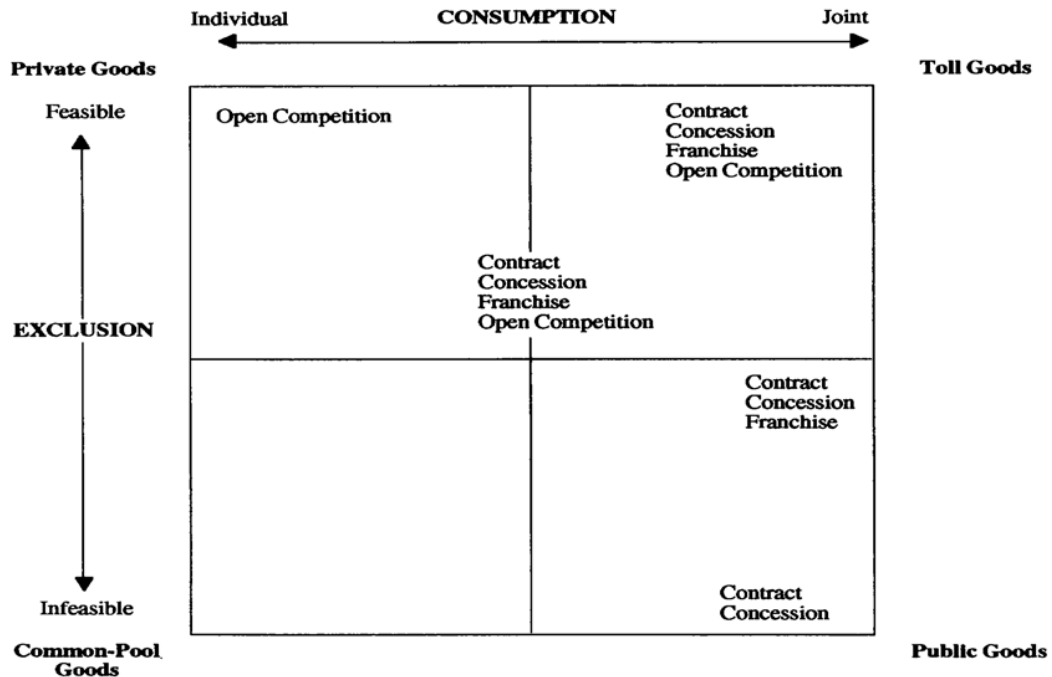
ประเด็นหลักๆ คือ การก่อสร้าง (Building) ความเป็นเจ้าของ (Owning) การดำเนินการ (Operating) และการถ่ายโอน (Transfer) ซึ่งส่งผลให้สัญญาสัมปทานมีความแตกต่างกัน เช่น Build-Own-Operate and Transfer (BOOT), Build-Own-Operate (BOO) และ Build-Operate-Transfer (BOT) เป็นต้น

4. การเปิดการแข่งขันแบบตลาด (Open competition)

Cointreau-Levine 1994 จัดวิธีการเพิ่มการแข่งขันในตลาด (ในรูปแบบ Private firm แข่งกันเอง) เป็นวิธีการที่มีต้นทุนสูงที่สุดเมื่อเทียบกับวิธีการอื่นๆ แต่ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะได้ เนื่องจากจะช่วยลดต้นทุน และส่งผลให้ได้สินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีในราคาที่ถูกลง

อย่างไรก็ตาม ในสินค้าหรือบริการสาธารณะไม่สามารถเปิดให้มีการแข่งขันได้ เนื่องจากมีลักษณะที่เรียกว่าการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) นอกจากนี้ การฮั้วกัน (Collusion) ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งในวิธีการเปิดการแข่งขันแบบตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้ จะใช้วิธีการไหนที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ขึ้นอยู่กับลักษณะของความเป็นสินค้าสาธารณะของบริการ (รูปที่ 3.4)

รูปที่ 4 ชนิดของ PPPs แบ่งตามลักษณะของสินค้าสาธารณะ



ที่มา: Cointreau-Levine 1994

Cointreau-Levine 1994 ได้แบ่งชนิดของ PPPs ตามลักษณะของสินค้าสาธารณะ ได้แก่ การไม่เบียดเบียนการบริโภค (non-rival) และการกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาใช้ได้ (Non-exclusion)⁴ ซึ่งลักษณะของสินค้าสาธารณะที่แท้จริง (Pure public goods) จะต้องมิลักษณะทั้ง 2 ประการ ในขณะที่สินค้าสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ Toll Goods และ Common-pool goods ซึ่งขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่หากขาดคุณสมบัติทั้ง 2 อย่างจะถือว่าเป็นสินค้าเอกชน (Private goods)

จากรูปที่ 3.4 จะเห็นว่า วิธีการ PPPs ที่เหมาะสมสำหรับสินค้าสาธารณะ ได้แก่ Contract และ Concession ส่วนวิธีการที่เหมาะสมสำหรับสินค้าเอกชน คือ Open competition

⁴ การไม่เบียดเบียนการบริโภค หมายถึง การบริโภคของคนหนึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคคนอื่นๆ ส่วนการกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาใช้ได้ หมายถึง สินค้าดังกล่าวไม่สามารถกีดกันการเข้ามาบริโภคได้ เช่น ไม่มีการเก็บค่าบริการ เป็นต้น

(ค) เปรียบเทียบวิธีการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงงานศึกษาที่ได้เปรียบเทียบประเภท/ชนิดของวิธีการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะ ซึ่งจะกล่าวถึงงานสำคัญ 3 ชิ้น ได้แก่ *Loew and McLindon (2002)*, *European Commission (2003)* และ *Naylor (2004)*

- *Loew and McLindon (2002)* ได้เปรียบเทียบวิธีการต่างๆ โดยแบ่งตามระยะเวลา (Duration) รายได้ที่ภาคเอกชนจะได้รับ (What the contractor receives) คุณลักษณะภาคเอกชนหลังทำสัญญา (Nature of contractor performance) รวมทั้งตัวอย่าง (Example) ของวิธีการดังกล่าว

ตารางที่ 4 ลักษณะและรูปแบบ PPPs

รูปแบบความร่วมมือ	ระยะเวลา	สิ่งที่เอกชนจะได้รับ	ลักษณะของงาน	ตัวอย่าง
Service contract	ระยะสั้น (1-3 ปี)	ผลตอบแทนจากหน่วยงานภาครัฐจากการให้บริการนั้นๆ	เฉพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับชนิดของบริการ	บำรุง ซ่อมแซม สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ
Management contract	ระยะปานกลาง (3-8 ปี)	ผลตอบแทนจากหน่วยงานภาครัฐจากการให้บริการนั้นๆ และอาจได้รับสิ่งจูงใจอื่น เพื่อกระตุ้นให้เอกชนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Performance-base incentive)	บริหารการดำเนินงานของการให้บริการโดยหน่วยงานภาครัฐ	บริหารจัดการน้ำในภูมิภาค
Lease	ระยะยาว (8-15 ปี)	รายรับทั้งหมดจากผู้บริโภคสำหรับการให้บริการนั้นๆ แต่บริษัทเอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้หน่วยงานภาครัฐ	บริหารจัดการ ดำเนินการ ซ่อมแซม และบำรุงรักษา	สนามบิน หรือท่าเรือ (ที่มีอยู่แล้ว)
Build-operate-transfer	ระยะยาว (15-25 ปี)	โดยทั่วไปหน่วยงานภาครัฐจะให้ผลตอบแทนในรูปของ a unit basis	ก่อสร้าง และ ดำเนินการ	สร้าง/บำรุงรักษา โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ
Concession	ระยะยาว (15-30 ปี)	เหมือน Lease	บริหารจัดการ ดำเนินการ ซ่อมแซม บำรุงรักษา และลงทุน	สร้างสนามบิน ท่าเรือ ทางด่วน และสะพาน เป็นต้น

ที่มา: Loew and McLindon (2002)

- *European Commission (2003)* ได้เปรียบเทียบประสิทธิภาพของวิธีการในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐ 5 วิธี ได้แก่ Service Contracts, Management Contracts, Leasing, BOT และ Design-Build-Finance-Operate (DBFO) Concession

ตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพแบ่งออกเป็น 7 ชนิด ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ (Improving Service), การเพิ่มประสิทธิภาพในระดับปฏิบัติการ (Enhancing Operational Efficiency), การเพิ่มการกระจายความเสี่ยง (Enhancing Risk Sharing), Life Cycle Costing, ช่วยให้งานเสร็จเร็วขึ้น

(Accelerated Implementation) ช่วยเพิ่มอำนาจทางการเงินของภาครัฐ (Leveraging of Public Funds) มีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติ (Implementation Constraint)

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างรูปแบบ PPPs

	พัฒนาคุณภาพบริการ	การเพิ่มประสิทธิภาพในระดับปฏิบัติการ	การเพิ่มการกระจายความเสี่ยง	Life Cycle Costing	ช่วยให้งานเสร็จเร็วขึ้น	เพิ่มอำนาจทางการเงินของภาครัฐ	มีข้อจำกัดในการปฏิบัติ
Service Contract	เป็นไปได้	✓	✗	✗	✗	✗	ต่ำ
Management Contract	✓	✓	✗	✗	✗	✗	ปานกลาง
Leasing	เป็นไปได้	✓	มีบ้าง	เป็นไปได้	✗	✗	ปานกลาง
BOT	✓	✓	มีบ้าง	✓			สูง
DBFO Concession	✓	✓	✓	✓	✓	✓	สูงมาก

ที่มา: European Commission (2003)

- *Naylor (2004)* ได้เปรียบเทียบวิธีการในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะ 5 วิธี ได้แก่ Operation and Management Contract, BOT Contract, Lease Contract, Full Utility Concession และ Asset Sale ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในแง่ของความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (Asset Ownership) หน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติการ (Operational Responsibilities) และหน้าที่ในการเก็บค่าบริการ (Tariff Collection)

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบวิธีการ PPPs

	ความเป็นเจ้าของสินทรัพย์	ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน	การเก็บค่าบริการ
Operation and Management Contract (2 - 5 ปี)	ภาครัฐ	ส่วนใหญ่เป็นภาครัฐ แต่ภาคเอกชนอาจรับผิดชอบในงานพิเศษบางด้าน	ภาครัฐ
BOT Contract (10 - 30 ปี)	ตอนต้น : ภาคเอกชน ตอนปลาย : ภาครัฐ	ระยะเวลาสัมปทาน : ภาคเอกชน หลังจากนั้น : ภาครัฐ	ภาครัฐ
Lease Contract (10 - 15 ปี)	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน
Full Utility concession (20 - 30 ปี)	สินทรัพย์เดิม : ภาครัฐ สินทรัพย์ใหม่ : ภาคเอกชน	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน
Assets sale (กรรมสิทธิ์ตลอดไป)	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน

ที่มา: Naylor (2004)

(ง) ขั้นตอนพิจารณาในการเลือกใช้วิธีการ PPPs

1. ระดับการช่วยเหลือ/ลด การสนับสนุนจากรัฐและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในระดับประชาสังคม (Degree of support (or the lack of it) of government and the community for private sector involvement)
 - หากมีแรงสนับสนุนให้ร่วมมือกับภาคเอกชนน้อย อาจเลือกวิธีการ Service contract หรือ Management contract เนื่องจากภาคเอกชนมีส่วนร่วมน้อยกว่า และใช้ระชาเวลาน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่นๆ
 - วิธีการอื่นๆ เช่น Concession จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ หรือชุมชนค่อนข้างมาก เนื่องจากส่วนใหญ่จะเป็นโครงการใหญ่ มักมีการก่อสร้าง และมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น

2. ธรรมชาติและความสำคัญของการกิจ (The nature and magnitude of the tasks)

- หากเป็นงานประเภทต้องการการดำเนินงานและบริการ (Operation and delivery of service) เช่น การเก็บค่าบริการ การเก็บขยะ อาจเลือกใช้วิธีการ Service contract
- หากเป็นงานประเภทที่เกี่ยวกับการผลิต หรือการลงทุน อาจต้องเลือกวิธีการ Concession เป็นต้น

3. ความเร่งด่วนในการให้บริการสาธารณะ (the urgency to supply the service)

- หากเป็นงานด่วนที่ต้องการความรวดเร็ว เช่น การเก็บขยะ หรือกำจัดน้ำเสีย อาจเลือกใช้วิธีการ Service contract หรือ Management contract เนื่องจากใช้ระยะเวลาน้อยกว่าทางเลือกอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ
- หากเป็นงานที่สามารถรอได้ต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น การก่อสร้างถนน หรือสาธารณูปโภค เช่น โรงเรียน หรือโรงพยาบาล เป็นต้น อาจเลือกใช้วิธีการ Concession เนื่องจากสัญญาสัมปทานจำเป็นต้องอาศัยเงินลงทุนของภาคเอกชน ดังนั้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน เพื่อให้เอกชนคุ้มที่จะลงทุน

4. วิธีการหลักของ PPPs (the main objective of PPPs)

- การเลือกวิธีการ PPPs ใดขึ้นอยู่กับมีวัตถุประสงค์หลักอย่างไร ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแต่ละวิธีการแตกต่างกัน (ดูตารางประกอบที่ 3.3)

(จ) ทบทวนประสบการณ์ของต่างประเทศในการให้เอกชนเข้ามาทำงานแทนรัฐ (PPPs Experience)

● ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา

1. ข้อมูลพื้นฐาน

การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะ (Public-Private partnerships: PPP) ของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970s และในช่วงต้นทศวรรษ 1980s การ

ร่วมมือกันระหว่างรัฐและเอกชนในการให้บริการสาธารณะมีอย่างแพร่หลาย ซึ่งสามารถพบเห็นได้ในหลายภาคการผลิตของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม (น้ำ, ชลประทาน, ขยะ เป็นต้น) ด้านการบริการสังคม (สาธารณสุข, การศึกษา เป็นต้น) ด้านพลังงาน ด้านการขนส่ง ด้านการสื่อสาร รวมทั้งด้านการป้องกันประเทศ เป็นต้น

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีประสบการณ์ในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมาเป็นระยะเวลานานแล้ว (มากกว่า 25 ปี) ดังนั้นจึงพบว่าในหลายกรณีการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนสามารถช่วยประหยัดต้นทุนได้ (เมื่อเทียบกับภาครัฐให้บริการเองฝ่ายเดียว) ซึ่งในปัจจุบันพบว่าภาครัฐสามารถประหยัดต้นทุนได้ถึงประมาณ 20-25% และมีแนวโน้มที่จะประหยัดต้นทุนมากขึ้น (มีอัตราเพิ่มขึ้นประมาณ 5-15% เมื่อเทียบกับทศวรรษก่อน)

2. สาเหตุที่ทำให้เกิด PPP ในสหรัฐอเมริกา

สาเหตุที่ทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ คือ

- เพื่อลดการขาดดุลงบประมาณ เนื่องจากเชื่อว่าภาคเอกชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ดีกว่าภาครัฐ มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารงาน ดังนั้นจึงมีต้นทุนในการบริหารงานต่ำกว่าเมื่อเทียบกับภาครัฐ
- เพื่อพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากเชื่อว่า การเปลี่ยนโครงสร้างไปสู่การแข่งขันมากขึ้นผ่านการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชน จะทำให้คุณภาพของบริการดีขึ้นได้

3. New PPP Arrangement and Legal Provision

New PPP Arrangement ของสหรัฐอเมริกาถูกออกแบบเพื่อให้ระยะเวลาของสัญญายาวนานยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มระดับการบริการสาธารณะ และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีใหม่ โดยสัญญาจะมีความซับซ้อนมากขึ้นในการกระจายความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชน ตัวอย่างเช่นใน Water sector ในอดีตเป็นสัญญา 5 ปี แบบ Operation and Management contract แต่ปัจจุบันพัฒนาเป็นสัญญา 20 ปี แบบ Well-constructed using various PPP technique (เช่น DBO concession เป็นต้น)

New legal provision in supporting PPP เพื่อพัฒนาโครงสร้างแรงจูงใจในการสนับสนุนการแข่งขันมากขึ้น และดึงดูดเงินลงทุนมากขึ้น เช่น มีการยกเว้นการเก็บภาษี รวมทั้งการออกแบบสัญญาให้เป็น Incentive-based management contract⁵ ตัวอย่างกฎหมายดังกล่าว เช่น Water Investment Act 2002 เป็นต้น

4. สรุป PPP ในสหรัฐอเมริกา

อาจกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศกลุ่มแรกๆ ที่เริ่มนำแนวความคิดที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ และประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาในปัจจุบันพยายามพัฒนาและขยายขอบเขตของ PPP ให้เพิ่มมากขึ้น ดังคำกล่าวของ Karpova (2002) ซึ่งได้สรุปลักษณะของ PPP ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน ดังนี้

“In the United States, most of the effort today is aimed at *improving* the design and implementation of PPP arrangements, *strengthening* PPP techniques, *enhancing* legislative support, and *increasing* the scope of PPP utilization in yet more groundbreaking areas”

● ประสิทธิภาพของฝรั่งเศส

1. ข้อมูลพื้นฐาน

การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะ (PPP) ในประเทศฝรั่งเศสเกิดขึ้นภายหลังประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980s และมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ซึ่ง PPP ในฝรั่งเศสมีชื่อเรียกแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน เช่น “Outsourcing Public Service” หรือ “Joint Delivery of Public Services” เป็นต้น

สินค้าและบริการสาธารณะของฝรั่งเศสที่มีลักษณะของ PPP ได้แก่ การสร้างอุโมงค์ การสร้างสะพาน โครงข่ายไฟฟ้า รางรถไฟ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของสัมปทาน เช่น สัมปทานไฟฟ้า รางไฟ สายการบิน รางรถไฟใต้ดิน รัฐวิสาหกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง การจัดสรรทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการกำจัดขยะ เป็นต้น

⁵ ตัวอย่างเช่น บริษัทเอกชนจะได้รับโบนัสพิเศษสำหรับผลงานที่สูงกว่าระดับที่กำหนดไว้

2. ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิด PPP ในฝรั่งเศส

สาเหตุที่ทำให้เกิด PPP ในฝรั่งเศสแตกต่างจากในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ มี 3 สาเหตุสำคัญได้แก่

- *ลักษณะของรัฐบาลท้องถิ่น* นโยบายการกระจายอำนาจส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในการให้บริการสาธารณะ แต่เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นเองยังไม่สามารถหารายได้ให้สอดคล้องกับความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจึงเริ่มมีความสำคัญขึ้น
- *Changing nature of public sector problem* ความต้องการในสินค้าและบริการสาธารณะได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีความหลากหลาย ซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งต้องการคุณภาพบริการที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสิ่งแวดล้อมสาธารณะ ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ ดังนั้นความร่วมมือกับภาคเอกชนจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่ง
- *Overlap of public policy* การซ้อนทับกันของนโยบาย Decentralization และ Outsourcing เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนเร่งให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างภาครัฐและเอกชน

ทั้งนี้ *Jean-Paul Delevoye* (อ้างใน *Sadran, 2004*) ได้กำหนดลำดับขั้นตอนในการให้บริการสินค้าหรือบริการสาธารณะไว้ โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือกันเองในภาครัฐมากกว่าความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ดังนี้

“My starting-point is a simple logic — that of supply and demand. If the public sector is capable of offering the public high-quality services at less cost, public sector management is attractive and *should be encouraged*. When the options of the public sector are limited, elected representatives should *first* look into the prospects of cooperating with other local authorities or merger. If that response remains inadequate, consideration should *then* be given to a public-private partnership.”

3. วิธีการ PPP ในฝรั่งเศส

วิธีการหลักของประเทศฝรั่งเศสในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม คือ Concession และ Licenses โดย Douat (อ้างใน Sadran, 2004) ได้สรุปข้อแตกต่างของวิธีการต่างๆ ในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (ตารางที่ 3.5)

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบวิธีการ PPPs ในฝรั่งเศส

Responsibilities	Public sector company concerned	Management	Lease	Concession	METP
Initial establishment works	Commune	Commune	Commune	Licensee	Private company
Replacement works	Commune	Commune	Commune/Farmer ^a	Licensee	Private company
Service administration	Director of public-sector company	Manager	Farmer	Licensee	Private company
Financial and commercial risks	Commune	Commune	Farmer ^b	Licensee	Private company
Invoicing users	Director of public-sector company	Manager	Farmer	Licensee	No invoicing
Remuneration of operator to whom outsourced	Paid by the commune (fixed return + % of operating profits)	Paid by the commune (fixed price)	Paid by users	Paid by users	Paid by local authority (return)
Bank loan	Commune	Commune	Commune	Licensee	Private company (assignment of loan)
Ownership of amenities	Commune	Commune	Commune	Licensee for the term of the concession	Commune

^a Distribution of responsibilities by amendment of the leasing contract.

^b Operational risks carried by the farmer, investment risks distributed between the commune and the farmer if an amendment provides for the farmer to finance some of the works.

หมายเหตุ: METP คือ Public Work Enterprise Market

ทั้งนี้ Sadran (2004) ได้สรุปว่าลักษณะของ Partnerships ในฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

- แบบ A --> ทั้งภาครัฐและเอกชนเท่าเทียมกันทั้งในแง่ของอำนาจและโครงสร้าง (The partner are equal in terms of power and structure) โดยโครงสร้างแบบ A นี้มักพบในภาคโครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่งสาธารณะ

- แบบ B --> ภาครัฐและเอกชนแตกต่างกันในแง่ของขนาด และสัดส่วนในการดำเนินงาน (Bodies differing in size and weight operate in relationships with seasoned property developers) พบมากในการบริการสาธารณะในเมืองและด้านการพัฒนา
- แบบ C --> เอกชนเป็นประเภทที่ไม่แสวงหากำไร (The public sector partner encounter a non-profit sector fragmented into very varied entities) พบมากในด้านนโยบายสังคม
- แบบ D --> Two comparable agencies of modest scale develop a one-off initiative at the local level เป็นกรณีพิเศษ เช่น ความร่วมมือด้านวัฒนธรรม

4. ปัญหา PPP ในฝรั่งเศส

เป้าหมายของการร่วมมือกันในรูปแบบ PPP คือ ทั้ง 3 ฝ่ายได้ประโยชน์ (ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่ได้รับสินค้าหรือบริการสาธารณะนั้นๆ) แต่เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นทั้ง 3 ฝ่ายมีความไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้น โดยปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

- ปัญหาด้านการประเมิน (Evaluation) และการควบคุม (Monitoring) ของรัฐบาลท้องถิ่น เกิดจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่คุ้นเคยกับหน้าที่ในการประเมินและการกำกับดูแล อาจทำให้เอกชนซึ่งเป็นฝ่ายที่มีข้อมูลข่าวสารมากกว่าประพุดติตนาไปในทางมิชอบได้ อาจส่งผลให้การร่วมมือไม่ได้รับประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- ปัญหาด้านความยืดหยุ่นของระบบราชการ เกิดจากลักษณะพิเศษของประเทศฝรั่งเศสที่มีความยืดหยุ่นของระบบราชการ (Bureaucratic reflex) รวมทั้งความยืดหยุ่นทางวัฒนธรรม (Cultural reflex) มากเกินไป เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ PPP ในประเทศฝรั่งเศสไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5. สรุป PPP ในฝรั่งเศส

อาจสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการให้บริการสินค้าหรือบริการสาธารณะในฝรั่งเศสแม้จะมีมานานแล้ว แต่ยังคงมีอุปสรรค และปัญหาพอสมควร ซึ่งในฝรั่งเศสนั้นเป็นที่ยอมรับกัน

โดยทั่วไปแล้วว่า PPP มีประโยชน์ แต่ปัญหาสำคัญ คือ จะทำอย่างไรให้ได้รับประโยชน์จาก PPP อย่างแท้จริง ดังที่ Lorrain (อ้างใน Sadam) ได้สรุปเอาไว้ว่า

“It is no longer a matter of knowing that there must be delegation, nor of discussing the advantages of large private firms over public institutions. The main question now is how, rather than why. How do we organize sustainable forms of co-operation between public authorities and private companies? How do we develop services accessible to the greatest number while meeting public, or universal service obligations?”

- **ประสบการณ์ของไอร์แลนด์**

1. **วิวัฒนาการของ PPPs ใน Ireland**

Ireland เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่เริ่มให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะค่อนข้างช้า เมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ และฝรั่งเศส โดยในช่วงก่อนปี 1999 มีรัฐวิสาหกิจเพียง 4 แห่งเท่านั้นที่ถูกขายให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทน นอกจากนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นก็มีจำนวนจำกัดเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในปี 1999 รัฐบาล Ireland เริ่มให้ความสำคัญต่อบทบาทของภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น การสร้างถนน ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ และน้ำเสีย ด้านสังคม เช่น การศึกษา และการสาธารณสุข เป็นต้น โดยในปี 1999 รัฐบาล Ireland ได้ประกาศให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ ถึง 8 โครงการ (ตารางที่ 3.6)

ตารางที่ 8 ตัวอย่าง PPPs ในไอร์แลนด์

<i>Sector and project</i>	<i>Type of PPP</i>
<i>Education</i>	
Cork school of music	DBOF*
Five grouped schools	DBOF
<i>Public transport</i>	
Luas Operation Line A&B	Operational
<i>Roads</i>	
M50 Second Westlink Bridge	Concession
N25 Waterford Bypass	Concession
N4 Kilcock-Kinnegad	Concession
N7 Western River Crossing Limerick	Concession
<i>Solid waste</i>	
Dublin Thermal Treatment Plant	Concession

*Design, Build, Operate and Finance.

ที่มา: Reeves 2003

นอกจากนี้ รัฐบาล Ireland ยังได้นำเอาประเด็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-private partnerships: PPPs) เข้าไปอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2000-2006 อีกด้วย

2. สาเหตุที่ก่อให้เกิด PPPs ใน Ireland

ถึงแม้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ Ireland ในช่วงปี 1993-2000 จะเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าตัว เมื่อเทียบกับช่วง 30 ปีก่อน (8.0% เทียบกับ 3.5%) แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ถูกจำกัดโดยปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Physical Infrastructure) ของ Ireland ส่งผลให้การลงทุนของ Ireland ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเงินโอนจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) และเมื่อถึงช่วงกลาง ค.ศ. 1990s โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของ Ireland ได้เป็นปัญหาอย่างเห็นได้ชัด เมื่อเงินโอนจาก EU ได้ลดลงอย่างมาก ในขณะที่เวลานั้นมาตรฐานการครองชีพของคน Ireland ได้เพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับการขยายตัวของ EU ส่งผลให้รัฐบาล Ireland จำเป็นจะต้องพิจารณาทางเลือกในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ (PPPs)

ทั้งนี้ สาเหตุที่ Ireland เริ่มใช้ PPPs อาจแบ่งออกเป็น 2 สาเหตุที่สำคัญ คือ 1. ความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และ 2. ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของรัฐบาล Ireland เอง ดังคำกล่าวของกระทรวงการคลัง Ireland ดังนี้

“The increasing weight of infrastructural investment, which will be required in the future, coupled with the Government’s commitment of fiscal restraint, has presented an opportunity to seek other ways of financing costly capital needs of the economy. Therefore it is my aim to attract greater participation from the private sector in the financing and development of infrastructure projects”

Ministry of Finance, Ireland (25 May 1998)

3. วิธีการ PPPs ใน Ireland

เนื่องจาก PPPs ใน Ireland ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น จึงยังไม่มีกรณีศึกษามากนัก ดังนั้นวิธีการ PPPs จึงยังไม่แพร่หลายมากนัก ทั้งนี้จาก 8 โครงการที่รัฐบาล Ireland ประกาศในปี 1999 จะเห็นได้ว่าวิธีการสัมปทาน (Concession) เป็นวิธีการที่ถูกนำมาใช้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังของ Ireland ได้ประมาณการรูปแบบการใช้ PPPs ในอนาคต พบว่า DBOF จะเป็นวิธีการที่พบมากที่สุด ซึ่งมีถึง 117 โครงการ ในขณะที่ Concession มีเพียง 17 โครงการเท่านั้น ดัง (ตารางที่ 3.7)

ตารางที่ 9 ชนิดของ PPPs ในไอร์แลนด์

<i>Type of PPP</i>	<i>DBOF</i>	<i>Concession</i>	<i>Total</i>	<i>Estimated value</i>
Education	19	0	19	1,115
National roads	0	15	15	2,485
Public transport	0	2	2	6,800
Water services	87	0	87	1,080
Waste management	11	0	11	680
<i>Total</i>	<i>117</i>	<i>17</i>	<i>134</i>	<i>12,160</i>

ที่มา: Reeves 2003

4. สรุป PPPs ใน Ireland

ถึงแม้ว่า Ireland จะเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีพัฒนาการทางด้าน PPPs ช้ากว่าประเทศอื่น แต่ในปัจจุบัน Ireland ได้เริ่มนำแนวคิด PPPs มาใช้อย่างจริงจัง โดยนำเข้าเข้าไปอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2000-2006 ซึ่งสาขาที่จะมีการนำวิธีการ PPPs มาใช้จะแบ่งออกเป็น 4 สาขาหลักๆ ได้แก่ ด้านการสร้างถนน, ด้านการขนส่ง, ด้านการบริหารจัดการน้ำ และด้านการบริหารจัดการขยะ โดยคาดว่าจะการลงทุนจาก PPPs ในช่วงแผนพัฒนาดังกล่าวจะไม่ต่ำกว่า 2.3 พันล้านยูโร (ตารางที่ 3.8)

ตารางที่ 10 การลงทุนด้าน PPPs ในไอร์แลนด์

<i>Category</i>	<i>Total allocation in NDP</i>	<i>PPP investment</i>
National roads	5,968	1,270
Public transport	2,837	381
Water and waste water	3,168	127
Waste management	N/A	571

ที่มา: Reeves 2003

- ประสิทธิภาพของอินเดีย

1. วิชาการและสาเหตุของ PPPs ใน India

ในอดีตประเทศ India ยังไม่มีการนำ PPPs เข้ามาใช้ เป็นผลมาจาก ประเทศอินเดียยังไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานมากนัก จะเห็นได้จากตั้งแต่ 1950s งบประมาณทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของอินเดียมีน้อยมาก (สัดส่วนประมาณ 10% ของงบประมาณทั้งหมด) ในขณะที่เดียวกันภาวะเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้นยังไม่ประสบปัญหา แต่ยังมีอัตราการเจริญเติบโตอยู่ในเกณฑ์ดี (ประมาณ 3-4% ต่อปี)

อย่างไรก็ตาม หลังจากปี ค.ศ. 1991 ประเทศอินเดียได้เริ่มเปิดประเทศมากขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐบาลอินเดียตั้งเป้าการเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมสูงถึง 7-8% ต่อปี เพื่อที่จะปรับโครงสร้าง

ไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม การเปิดประเทศส่งผลให้การแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมของอินเดียเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันก็ต้องการดึงดูดการลงทุนจากบริษัทข้ามชาติ (MNC) ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศอินเดียจำเป็นต้องพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน

2. วิธีการ PPPs ใน India

วิธีการ PPPs สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบหลักๆ คือ

- Lease Contract
- Build-Operate-Transfer (BOT)
- Build-Operate-Own-Transfer (BOOT)
- Build-Operate-Own (BOO)
- Build-Operate-Lease-Transfer (BOLT)

Lease Contract เป็นวิธีการที่ง่ายที่สุด และใช้ระยะเวลาน้อยที่สุด ตัวอย่างสินค้าหรือบริการสาธารณะในอินเดียที่ใช้วิธีการนี้ ได้แก่ การบริหารจัดการขยะ และน้ำ เป็นต้น

ในขณะที่วิธีการอื่นๆ อีก 4 วิธีการ จะเป็นวิธีการที่ใช้ระยะเวลานาน และต้องการเงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เช่น การสร้างถนน ท่าเรือ พลังงาน และการสื่อสาร เป็นต้น ทั้งนี้จะใช้ระยะเวลาประมาณ 30-40 ปี ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ภาคเอกชนลงทุน และอัตราผลตอบแทนที่จะได้รับ

3. ตัวอย่าง PPPs ใน India

ตัวอย่าง PPPs ในประเทศอินเดียที่โดดเด่น คือ The Sustainable City Programme (SCP) ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานด้านการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ทั้งทางภาครัฐ และเอกชนสามารถพัฒนาการบริหารจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมในเมือง

เมืองแรกที่น่า SCP ไปใช้ คือ เมือง Chennai ซึ่งประกอบไปด้วย 3 หน่วยงานหลักๆ ได้แก่ ภาครัฐบาล (Public Sector) ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคชุมชน (Community Organization) โดย 3 ภารกิจหลักที่เมือง Chennai จะทำได้แก่ การพัฒนาด้านสาธารณสุขในเมือง การทำความสะอาดทางน้ำภายในเมือง และการลดปัญหามลพิษในเมือง

4. สรุป PPPs ใน India

ในปัจจุบันการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในประเทศอินเดียเริ่มมีมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่หันไปพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และเปิดประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะในอินเดียยังเป็นเรื่องที่ใหม่ และมีหลายโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ มีเพียงบางโครงการที่ได้ดำเนินการเสร็จแล้ว ดังนั้นคงเร็วเกินไปที่จะประเมินว่าอินเดียประสบความสำเร็จหรือไม่ในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสาธารณะ

4.3 สรุปท้ายบท

เมื่อมองถึงเครื่องมือที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลแล้ว จากรูปแบบการจัดการทั้งสองรูปแบบที่กล่าวไว้ข้างต้นพอจะสรุปและแยกแยะประโยชน์ได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นเครื่องมือในการจัดการรูปแบบดังกล่าวมีทั้งแง่บวกและแง่ลบซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาประกอบกันไปด้วยเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนในระดับองค์รวมต่อไป

1. แก้ไขปัญหาความสามารถในการเข้าถึง ผ่านการให้บริการที่ทั่วถึงมากขึ้น (Expanding Service Access)

การร่วมในการให้บริการสาธารณะระหว่าง อปท. กับวิธีการเปิดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะมีส่วนในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าความยากจน เนื่องจาก หน่วยธุรกิจภาคเอกชนมีเงินลงทุนเพียงพอที่จะให้บริการประชาชนที่ยากจนได้อย่างทั่วถึง (Expanding access) (ในบางกรณีภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงได้)

อย่างไรก็ตาม การที่จะให้หน่วยธุรกิจภาคเอกชนให้บริการแก่ประชาชนที่ยากจนได้อย่างทั่วถึงนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องแทรกแซง หรือออกแบบโครงสร้างแรงจูงใจให้เหมาะสม (Universal service obligation) เพื่อป้องกันปัญหาที่เรียกว่า “Cherry picking” ซึ่งเป็นพฤติกรรมของหน่วยธุรกิจ

เอกชนที่มีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงการให้บริการแก่ประชาชนที่ไม่สามารถทำกำไรได้ (Unprofitable people) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีกำลังซื้อน้อย ประชาชนที่อยู่ในชนบท คนยากจน เป็นต้น

ทั้งนี้ การร่วมมือระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง (PUPs) ก็สามารถสร้างการให้บริการที่ทั่วถึงมากขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้นในข้อ 1. นี้ เป็นไปได้ทั้ง PPPs และ PUPs

2. แก้ปัญหาด้านงบประมาณของรัฐ (Reduce cost)

สาเหตุที่ทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะลดลง ได้แก่

1. การประหยัดจากขนาด (Economy of scale) หมายถึง การที่มีขนาดใหญ่ขึ้นแล้วต้นทุนเฉลี่ยลดลง ซึ่งการมีขนาดใหญ่ขึ้นสามารถทำได้ทั้ง PPPs และ PUPs
2. เทคโนโลยี (Technology) ช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ เช่น ระบบการบริหารจัดการที่ดี ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ส่วนใหญ่จะเป็น PPPs

ทั้งนี้ งานศึกษาบางชิ้นชี้ให้เห็นว่าต้นทุนการให้บริการสินค้าสาธารณะของภาครัฐที่สูงกว่าภาคเอกชน อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ต้นทุนด้านการบริหารงานทั่วไป (Administrative Cost) และต้นทุนที่เกิดจากการเมือง (Political Cost)

3. เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ (Promote efficiency) โดยประสิทธิภาพ หมายถึง

1. ใช้ต้นทุนการผลิตเท่ากัน แต่ได้ผลผลิตมากกว่า (คุณภาพบริการดีกว่า)
2. ผลผลิตเท่ากัน (คุณภาพบริการเหมือนกัน) แต่ใช้ต้นทุนต่ำกว่า ซึ่งคุณภาพในการให้บริการในที่นี้ หมายถึง การให้บริการที่ทั่วถึงมากขึ้นด้วย

4.ประโยชน์จากการร่วมมือและวางแผนร่วมกัน

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า เจื่อนใจสำคัญสำหรับการที่จะให้องค์กร 2 องค์กรมาทำงานร่วมกัน คือ องค์กรทั้ง 2 แห่งจะต้องมีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน (Common problem) หรือมีเป้าหมายร่วมกัน (Common goals) ดังนั้น อปท. ที่มีโอกาสจะร่วมมือกันมาก คือ อปท. ที่อยู่ใกล้เคียงกัน

นอกจากนี้ การร่วมมือและวางแผนร่วมกันยังช่วยแก้ปัญหาผลกระทบภายนอก (Externality) ที่เกิดขึ้นระหว่างอปท. ทั้ง 2 แห่งที่จะร่วมมือกันได้อีกด้วย เช่น หากไม่ร่วมมือกัน อปท. A อาจปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำหรือลำคลองเดียวกัน ก่อให้เกิดมลภาวะต่อ อปท. B โดยที่ อปท. A ไม่คำนึงถึงต้นทุนของ อปท. B ดังนั้น การปล่อยน้ำเสียดังกล่าวจึงมีมากกว่าระดับที่เหมาะสม ซึ่งวิธีการ PUPs สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

บทที่ 5

ตัวอย่างเนื้อหากฎหมายของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ว่าด้วยเรื่อง “การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยสังเขป

ขณะที่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องเผชิญหน้ากับปัญหาการแบ่งแยกสีผิวซึ่งตรงกันข้ามกับ เนื้อหาของตัวบทกฎหมายในรัฐธรรมนูญซึ่งพยายามให้เกิดระบอบประชาธิปไตยที่ปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ และพยายามก่อให้เกิดความร่วมมือในท้องถิ่น โดยไม่เพียงแต่ที่ประชาชนทุกคนจะได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมแล้ว รัฐธรรมนูญยังพยายามสร้างพื้นฐานในการพัฒนาระบบการบริหารงานระดับท้องถิ่นอีกด้วย

ดังนั้นประเทศจำเป็นต้องสร้างหลักการพื้นฐานกลไกและกระบวนการเพื่อให้เกิดระบบการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการผลิตบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนท้องถิ่นทั้งหมดอย่างเท่าเทียมกัน

ในแง่หนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นระบบใหม่ (New Local Government System) ได้พยายามดึงให้ชุมชนและประชาสังคมได้เข้ามาจัดการภารกิจที่เคยเป็นหน้าที่ของภาครัฐอย่างบูรณาการทั้งในเรื่อง การมีส่วนร่วมในการวางแผน (Particular in Planning) การส่งมอบบริการสาธารณะ (Service Delivery) รวมถึงรูปแบบการจัดการส่วนท้องถิ่น (Performance Management)

ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นระบบใหม่ต้องการก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารงาน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญเช่นกัน ขณะเดียวกันท้องถิ่นก็มีความจำเป็นต้องมีความมั่นใจในงบประมาณที่จะใช้ในการบริหารงานอีกด้วย

จากที่กล่าวทั้งหมดจึงเกิดกรอบความคิดที่จะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีหน้าที่ในการบริหารงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น และชุมชนระดับท้องถิ่น (Local Community) เข้าด้วยกันโดยก่อให้เกิดการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละองค์กรในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นระบบใหม่ ให้มีความสามารถมากขึ้นในการทำหน้าที่ รัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องบูรณาการภาคทุกส่วนเข้าไว้ในตัวบทกฎหมายและเกิดผลจริงในการปฏิบัติต่อไป

5.1 หลักการของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ (New Local Government System)

หลักการของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่เป็นไปเพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และก่อให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อสร้างแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะ ซึ่งเป้าหมายของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่คือ หลักการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมถึงความโปร่งใสในการทำงานในระดับท้องถิ่น ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ

5.2 ธรรมชาติของกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. ธรรมชาติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดการกำหนดอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) กฎหมายเป็นโครงสร้างการบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงานในระดับท้องถิ่น
- (2) กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ให้สอดคล้องกับระบบการเมืองรวมถึงชุมชนด้วย

กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือในการประสานงานกันระหว่างโครงสร้างการบริหารภาครัฐและระบบของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการบริหารของส่วนราชการของประชาสังคมอีกด้วย

ข. หลักการการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ (Co-operative Government)

กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า “สิ่งที่มีอำนาจและ/หรือสถานิติบัญญัติจำเป็นต้องระลึกคือการไม่เข้าไปกีดกันความสามารถและสิทธิของการปกครองส่วนท้องถิ่น”

- ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพในท้องถิ่น
- ยกกระดับความร่วมมือและแบ่งปันทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ
- ก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และองค์กรนอกภาครัฐ(ชุมชน) ในการพัฒนาแก้ไขปัญหาการผลิตบริการสาธารณะ

ค. สิทธิและหน้าที่ของคณะที่ประชุมของสภาท้องถิ่น (Rights and Duties of Municipal Councils)

(1) สิทธิของคณะที่ประชุมของสภาท้องถิ่น

- สิทธิที่จะปกครองตัวเองรวมถึงก่อให้เกิดความคิดริเริ่มในการจัดการภารกิจต่างๆ โดยท้องถิ่น และลดการแทรกแซงจากภาครัฐ
- มีความสามารถในการบริหารทรัพยากรทางการเงินได้เอง เช่น การเก็บค่าธรรมเนียม ภาษีสินค้า และการเก็บค่าบริการสาธารณะ ภายใต้ขอบเขตของอำนาจที่ได้รับจากกฎหมาย

(2) หน้าที่ของคณะที่ประชุมของสภาท้องถิ่น

- ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดสำหรับชุมชน
- สร้างให้เกิดระบบทำงานแบบประชาธิปไตยและความสุจริตในการบริหารงานของชุมชนท้องถิ่น
- กระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
- ให้เกิดความเท่าเทียมกันในการได้รับบริการสาธารณะ
- พยายามสร้างให้เกิดความตระหนักถึงสิทธิที่ประชาชนควรได้รับและให้ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิที่ตนเองมี รวมถึงเคารพในสิทธิของผู้อื่น

ง. สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกของประชาสังคม (Members of Local Community)

(1) สิทธิของสมาชิกของประชาสังคม

- สิทธิที่จะดำเนินการงานต่างๆ ในท้องถิ่นภายใต้กฎหมายและโครงสร้างการเมืองการปกครองว่าด้วย อำนาจในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น
- เป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ จากภาครัฐทั้งในเรื่องการบริหารและสถานะทางการเงินของท้องถิ่นของตนเอง

- ได้รับการให้บริการจากภาครัฐด้วยความสะดวก

(2) หน้าที่ของสมาชิกของประชาสังคม

- สอดส่องดูแลกลไก กระบวนการในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองระดับท้องถิ่นของตนเอง
- หน้าที่ในการจ่ายภาษี ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการสาธารณะ
- เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพื่อดูแลสิทธิของพวกเขาเหล่านั้นในระดับที่สมเหตุสมผล

(3) หน้าที่ของผู้มีอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

- ต้องบริการงานราชการด้วยระบอบประชาธิปไตยและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม
- ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น
- อำนวยความสะดวกให้เกิดความสามารถในการตรวจสอบได้
- มีมาตรการในการป้องกันปัญหาการทุจริตในการดำเนินงาน
- หน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์อันดี และอำนวยความสะดวกให้เกิดความร่วมมือในท้องถิ่น
- มีการให้ข้อมูลข่าวสารในกระบวนการจัดการรวมถึงต้นทุนในการจัดการรูปแบบต่างๆ แก่ชุมชนท้องถิ่น

จ. การมีส่วนร่วมในระดับชุมชนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องเกิดการพัฒนาด้านวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐเพื่อให้กระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดผลอย่างสมบูรณ์ โดยการพัฒนาการมีส่วนร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องมีองค์ประกอบดังนี้

(1) กลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น

- กระตุ้นให้เกิดภาวะให้เกิดการคิดสร้างสรรค์ในการปกครองระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมจะเกิดจาก

- การมีแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการรวมถึงวิธีการดำเนินงานบริหารที่มีความชัดเจน
 - สร้างให้เกิดกระบวนการบริหารงานและการตรวจสอบจากภาคประชาชนอย่างเป็นระบบ
 - มีกระบวนการตรวจสอบกระบวนการบริหารและผลลัพธ์จากการบริหาร
 - มีกระบวนการจัดเตรียมระบบงบประมาณและ
 - มีกระบวนการตัดสินใจซึ่งสอดคล้องกับระดับการผลิตสินค้าสาธารณะ
- กระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้นนั้นต้องไม่เกิดการแทรกแซงของผู้มีอำนาจในการบริหารงาน

- กระบวนการและวิธีการดำเนินงานสำหรับการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
 - ประชาชนสามารถเข้าไปอุทธรณ์ หรืออยู่ในกระบวนการตัดสินใจในการบริหารงาน
 - มีการรายงานกระบวนการดำเนินงานและวิธีการบริหารงานระดับท้องถิ่นกลับไปยัง Local community
- ซึ่งในกระบวนการบริหารและวิธีการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นนั้นต้องมีความตระหนักในการรับผิดชอบต่อบุคคลในกลุ่มพิเศษดังนี้
 - ประชาชนซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้
 - ผู้พิการ
 - ผู้หญิง
 - และผู้ถูกเอารัดเอาเปรียบในสังคม
- ในกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนท้องถิ่นนั้น ในการทำหน้าที่บริหารของ Municipal Council อาจจะมีผู้ที่ให้คำแนะนำซึ่งกลุ่มผู้ให้คำแนะนำดังกล่าวควรประกอบไปด้วยผู้อยู่นอกเหนือจากคณะกรรมการบริหารใน Municipal Council ด้วย

(จ) ข้อควรพิจารณาในการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

- ต้องสามารถสื่อสารให้เกิดความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชน

- ลักษณะของภาษาในการใช้เพื่อติดต่อสื่อสารนั้นต้องก่อให้เกิดความเข้าใจแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง
- และการสื่อสารต้องรวมถึงความสามารถในการรับรู้ของผู้ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้อีกด้วย
- ต้องมีคำประกาศจากการประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบถึงวิธีการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีทิศทางเช่นไร ซึ่งคำประกาศดังกล่าวต้องมีออกมาเป็นประจำ และสม่ำเสมอ

(ข) แผนพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ (Integrated Development Planning)

แผนพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าจะเกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(1) แผนพัฒนาท้องถิ่นในบริบทของการร่วมมือกันระหว่างรัฐ (Municipal planning in co-operative Government)

แผนพัฒนาท้องถิ่นของชุมชนจำเป็นต้องได้รับการบรรจุไว้ในข้อตกลงว่าด้วยการพัฒนาและกลยุทธ์ในระดับเทศบาลต่อไป อีกทั้งยังต้องถูกรวมเข้าไปอยู่ในแผนพัฒนาระดับจังหวัดด้วย กระบวนการบูรณาการแผนดังที่กล่าวมาเหล่านี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) องค์ประกอบหลักในการทำแผนพัฒนาแบบบูรณาการ คือ

- การบริหารงานระดับท้องถิ่นต้องมีการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนและประชาสังคมอย่างแท้จริง
- ต้องมีการประเมินระดับการพัฒนาของท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการบริหาร (Council) จำเป็นต้องกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาโดยนำเอาสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นและความต้องการขั้นพื้นฐานมาพิจารณาประกอบ
- แผนพัฒนาฯ ต้องเป็นกรอบในการพัฒนาเพื่อสามารถสร้างประสิทธิภาพในการผลิตให้เกิดขึ้น

- แผนพัฒนาฯ ต้องถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาแบบบูรณาการในพื้นที่การบริหารราชการระดับจังหวัดต่อไป
- แผนพัฒนานั้นต้องก่อให้เกิดการใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง
- แผนการจัดสรรงบประมาณที่จะใช้ในแผนพัฒนาฯ ต้องมีการวางแผนไว้อย่างน้อยที่สุด 3 ปี

(3) กรอบของแผนพัฒนาแบบบูรณาการ

- แผนที่จัดทำขึ้นต้องถูกบูรณาการไว้ในแผนพัฒนาในระดับจังหวัดระบุรูปแบบและหลักการการร่วมมือ การประยุกต์แผนให้นำไปใช้ได้จริง
- แผนพัฒนาระดับท้องถิ่นต้องได้กำหนดวิธีการดำเนินงานลงไปด้วย (มิใช่เป็นเพียงแผนที่อธิบายเพียงว่า ท้องถิ่นนั้นๆ ต้องการบริการขั้นพื้นฐานใด)
- ระบุผลกระทบที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระในแผนพัฒนาฯ ไว้ด้วย

(4) การยอมรับกระบวนการแผน (Adoption of process)

- คณะผู้บริหาร อปท. ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารต้องเขียนแนวทางของแผนพัฒนา ร่างข้อเสนอและการตรวจสอบแผนพัฒนาฯ ขึ้นมา
- ซึ่งกลไกและกระบวนการต่างๆ ที่ได้จัดทำไว้จะต้องถูกการกลั่นกรอง พิจารณาโดยประชาคม (Local community)
- ฉะนั้นแผนพัฒนาฯ จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาคม (Local community)

(ข) การให้บริการสาธารณะโดยองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) หน้าที่ทั่วไป Municipality ต้องได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- ทั้งนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกล่าวไว้ว่าการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่น
- บทบัญญัติรัฐธรรมนูญส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในท้องถิ่น

- และยังสร้างความมั่นใจว่าสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น นั้นๆ จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะซึ่งสัดส่วนของการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50
- ทั้งนี้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นต้องสร้างความเป็นธรรมและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- บริการที่ผลิตขึ้นต้องก่อให้เกิดการส่งเสริมประสิทธิภาพ ประสิทธิผลจากการใช้ทรัพยากรในการผลิต ทั้งยังปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพบริการที่ดีขึ้น

(2) การเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการสาธารณะ

- นโยบายการเก็บค่าธรรมเนียม (Tariff Policy)

การเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการสาธารณะ การเก็บภายในท้องถิ่นได้เองต้องอยู่บนพื้นฐานที่เหมาะสมและได้รับการอนุญาตจากกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งหลักการในการเก็บค่าธรรมเนียมค่าบริการมีดังนี้

- ผู้ใช้บริการควรได้รับความเป็นธรรมในการได้รับบริการสาธารณะ
- ผู้ที่มีฐานะยากจนก็ควรเข้าถึงซึ่งบริการสาธารณะที่ทำการผลิตขึ้นได้
- ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บต้องสะท้อนต้นทุนในการผลิตอย่างแท้จริง
- หากมีการเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่ม (Surcharge) ต้องมีมาตรการการจัดเก็บที่เหมาะสมกับสถานการณ์
- มีการเก็บภาษีโดยจัดการแบ่งประเภทของภาษีที่ชัดเจนโดยเฉพาะภาษีที่จัดเก็บในประเภทการพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- ผลจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมรูปแบบต่างๆ เป็นการกระตุ้นให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- ขอบเขตในการอุดหนุนให้กับผู้ยากไร้รวมถึงผู้ให้บริการสาธารณะกลุ่มอื่นๆ ในท้องถิ่นต้องมีการเปิดเผย

การผลิตบริการสาธารณะได้เองในแต่ละท้องถิ่นนั้นเพื่อเป็นการสร้างอรรถประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้การบริหารปกครองตนเองนั้นต้องอยู่ในการควบคุมของกฎหมาย (The service utility must exercise ownership control over it in terms of its by-laws.)

5.3 บทสรุปท้ายบท

จากตัวอย่างของตัวอย่างเนื้อหากฎหมายของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ว่าด้วยเรื่อง “การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยสังเขปนั้นแสดงให้เห็นว่ารากฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้ พยายามให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมครอบคลุมทั้งในระดับการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแบบบูรณาการ กลไกและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณในการผลิตบริการสาธารณะ รวมถึงมีการตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานจากภาคประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างจากรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและการตรวจสอบดูแลการบริหาร ส่วนราชการของไทยซึ่งต้องรอการตรวจสอบการบริหารราชการจากกระบวนการตรวจสอบในรัฐสภาเท่านั้น

จากกรณีศึกษาข้อกฎหมายของประเทศแอฟริกาใต้จึงเป็นการตอกย้ำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาโครงสร้างการบริการราชการส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการพัฒนาระดับท้องถิ่น และสามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะให้เกิดความพอใจสูงสุดแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการมีส่วนร่วมในการผลิตบริการยังทำให้เกิดการห่วงหาอาทรสาธารณะสมบัติที่ท้องถิ่นผลิตขึ้นให้เกิดความยั่งยืนและประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในฐานะเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทน (ในรูปของค่าธรรมเนียม ภาษีท้องถิ่น เป็นต้น) เพื่อเป็นการผลิตสาธารณะนั้นๆ ในท้องถิ่นของตนตามหลักการที่ว่า “ใครใช้ ใครจ่าย”

แต่เหนือสิ่งอื่นใดเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับตัวอย่างนี้พยายามจะให้เห็นจุดเน้นที่ว่า รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคประชาสังคม จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อก่อให้เกิดการผลิตบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการผลิต อีกทั้งในกฎหมายยังพยายามสร้างกรอบความร่วมมือขององค์กรต่างๆ ในระดับท้องถิ่นให้เกิดการประหยัดจากขนาดในการทำงานร่วมกัน (Economies of Scale) จากข้อแม้ที่ว่า แผนพัฒนาแบบบูรณาการในแต่ละท้องถิ่นต้องถูกรวบรวมและบรรจุเป็นแผนพัฒนาแบบบูรณาการระดับจังหวัดต่อไป กระบวนการดังกล่าวก็เพื่อเป็นการรวบรวมปัญหาและความจำเป็นเร่งด่วนในระดับจังหวัดเพื่อที่จะใช้งบประมาณที่มีอย่างจำกัดในการแก้ไขปัญหาในระดับที่กว้างมากขึ้น อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ว่า การผลิตบริการสาธารณะต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น

บทที่ 6

ทบทวนกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง และทบทวนความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความร่วมมือของท้องถิ่น

ในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลักๆ โดยส่วนแรกจะทบทวน (Review) กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาตหรือจ้างงานให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน เพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอยู่แล้วหรือไม่ และถ้ามีอยู่แล้วกฎหมายดังกล่าวมีรายละเอียดเป็นอย่างไร รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ อย่างไร

ในส่วนที่สองจะทบทวนความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความร่วมมือของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ควรมีการร่วมมือ รูปแบบของความร่วมมือ ลักษณะของความร่วมมือ และขั้นตอนการร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

6.1 ทบทวนกฎหมายของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ในการทบทวน (Review) และข้อจำกัดของกฎหมายไทยในปัจจุบัน

6.1.1 กฎหมายที่ใช้ในการทบทวน

ในหัวข้อกฎหมายที่ใช้ในการทบทวนนี้ จะนำเสนอตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาตหรือจ้างงานให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน โดยกฎหมายที่ได้นำมาใช้ในการทบทวนมี 9 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระราชบัญญัติเทศบาล, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ รวมทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการจัดให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ส่วนท้องถิ่นอยู่ในหมวดที่ 9 มาตรา 282-290 แต่เป็นเพียงการกำหนดข้อบัญญัติอำนาจหน้าที่ของการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในภาพรวมเท่านั้น ไม่มีกฎหมายที่ระบุถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาต/จ้างวานให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน

(ข) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543)

บทที่ 3 ทวิ: การทำกรนอกเขตเทศบาลและการทำกรร่วมกับบุคคลอื่น

มาตรา 57 ตริ เทศบาลอาจทำกรร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเมื่อ

- (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค
- (2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันในนับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และ
- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมกันก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

(ความในมาตรา 57 ตริ ถูกเพิ่มเติมโดย มาตรา 5 แห่งพ.ร.บ.เทศบาลฉบับที่ 6 พ.ศ. 2511)

บทที่ 4: สหการ

มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปจะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้อำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับ มาตรา 66 (5) หรือ (6)

(ค) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

หมวด 4: อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

มาตรา 68 ในการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและลดภาระทางการเงินของเมืองพัทยา เมืองพัทยาอาจมอบให้บุคคลอื่นหรือเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ ในกรณีเช่นนั้น ผู้กระทำการมีสิทธิเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน ที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้นแทนเมืองพัทยาตามอัตราที่ได้ทำความตกลงกับเมืองพัทยาได้

การกระทำการตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและรัฐมนตรีก่อนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกระทำการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ข้อบัญญัติดังกล่าวต้องไม่มีลักษณะที่อาจเป็นผลให้ประชาชนผู้ใช้หรือรับบริการต้องเสียค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายอื่นสูงขึ้น

มาตรา 69 เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

(ง) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

หมวด 1 ส่วนที่ 2 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

มาตรา 28 เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด สภาตำบลอาจทำกิจการนอกเขตสภาตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อทำการร่วมกันได้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

หมวด 2 ส่วนที่ 2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อกระทำการรวมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

(จ) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

หมวด 4: อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 46 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ดูรายละเอียดใน กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ.2541 ออกตามความในพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2540)

มาตรา 49 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำความผิดหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สิทธิในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะส่วนตัวจะโอนไปไม่ได้

(ดูรายละเอียดใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการให้เอกชนกระทำความผิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541)

มาตรา 50 การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(ดูรายละเอียดใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541)

(จ) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัทได้เมื่อ

- (1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ
 - (2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ
 - (3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และ
 - (4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

มาตรา 95 ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจ หน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา 96 ในกรณีจำเป็น กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สิทธิในการกระทำการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปมิได้

(ข) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

หมวด 2: การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (24) จัดทำการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 22 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ข) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ไม่พบว่ามีกฎหมายใดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาต/จ้างวานให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันโดยตรง โดยเรื่องสำคัญที่พบในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ (Government Procurement) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหา และการซื้อ การจ้าง เป็นต้น

(ณ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แบ่งออกเป็น 6 บรรพ ได้แก่ บรรพที่ 1: หลักทั่วไป, บรรพที่ 2: หนี้, บรรพที่ 3: เอกเทศสัญญา, บรรพที่ 4: ทรัพย์สิน, บรรพที่ 5: ครอบครัว และบรรพที่ 6: มรดก ไม่พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาต จ้างวานให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกันโดยตรง

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเล็กน้อย ได้แก่ บรรพที่ 2: หนี้ ลักษณะที่ 2: สัญญา ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับ ก่อให้เกิดสัญญา ผลแห่งสัญญา มัดจำและกำหนดเบี้ยปรับ และการเลิกสัญญา ในมาตราที่ 354-394 เป็นต้น

6.1.2 ข้อจำกัดของกฎหมายไทยในปัจจุบัน

จากการทบทวนกฎหมายปัจจุบัน 9 ฉบับที่อาจจะเกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีกฎหมาย 6 ฉบับจาก 9 ฉบับที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งกฎหมายทั้ง 6 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากกฎหมาย 6 ฉบับที่เกี่ยวข้องพบว่า มีเพียงกฎหมายพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่มีรายละเอียดข้อปลีกย่อย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการให้เอกชนกระทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) ส่วนที่เหลืออีก 5 ฉบับนั้นกล่าวถึงอำนาจหน้าที่อย่างกว้างโดยไม่มีรายละเอียดหลักการ และวิธีการมารับ

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวิธีการจัดสรรงบประมาณรวมถึงอำนาจหน้าที่ของ อบจ. พบว่า เม็ดเงินที่ อบจ. ได้รับนั้นมีข้อจำกัดในการนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปใช้เพื่อช่วยงานใน อปท. อื่นๆ เนื่องจากข้อกฎหมายระบุว่าไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของ อบจ. กรณีตัวอย่างที่สามารถพบได้เช่น การจัดการเรื่องการจัดขยะ และสิ่งปฏิกูล การจัดการเรื่องอศลิขัยซึ่ง อบจ. มีความสามารถในการด้านการเงิน ส่วนเทศบาลมีรถเก็บขยะ มีรถดับเพลิง ในขณะที่ อบต. มีพื้นที่ความรับผิดชอบกว้างขวางกลับไม่มีเงินงบประมาณ และมีหน้าที่ค่อนข้างมาก แม้ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสหการ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีความชัดเจนในระบบการบริหารจัดการ ดังนั้น จึงยังไม่มี อปท. ใดดำเนินงานในรูปแบบสหการเนื่องจากกฎกติกายังไม่ชัดเจน เช่น เทศบาลมีรถดับเพลิงเยอะ การขับออกไปดับเพลิงในเขต อบต. หากน้ำมันหมด รถเสีย ใครเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ากฎหมายของไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน และการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด และไม่มีรายละเอียดมากนัก เป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างกว้างๆ เท่านั้น สำหรับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการให้เอกชนกระทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541 ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 นั้น แม้จะมีรายละเอียดมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีการระบุอย่างชัดเจนว่ากิจการลักษณะใดควรจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ หรือกิจการใดภาครัฐควรร่วมมือกันเอง หรือหากต้องมีการร่วมดำเนินการควรจะดำเนินการด้วยวิธีใด เป็นต้น

6.2 ทบทวนความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น¹

ในหัวข้อนี้จะแบ่งออกเป็น 4 ส่วนย่อย ได้แก่ กิจกรรมที่ควรจะมีมือ รูปแบบของความร่วมมือ ลักษณะของความร่วมมือ และขั้นตอนในการร่วมมือของท้องถิ่น ดังนี้

6.2.1 กิจกรรมที่ควรจะมีความร่วมมือ

1. เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นกิจกรรมที่ไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย การสร้างสาธารณูปโภค เป็นต้น
2. เป็นกิจกรรมที่เมื่อร่วมมือกันแล้วก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการ หรือการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เช่น กิจกรรมดับเพลิง การท่องเที่ยว เป็นต้น
3. เป็นกิจกรรมที่เมื่อร่วมมือกันแล้วก่อให้เกิดความคุ้มค่า ประหยัดกว่าที่จะทำเพียงลำพังองค์กรเดียว เช่น กิจกรรมดับเพลิง การบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
4. เป็นกิจกรรมที่เมื่อร่วมมือกันแล้วทำให้บริการนั้นได้มาตรฐานสูงขึ้น เช่น บริการด้านสาธารณสุข บริการด้านน้ำสะอาดเพื่อการบริโภค
5. เป็นกิจกรรมที่เมื่อร่วมมือกันแล้วทำให้ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมมีความพึงพอใจและเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้-เสียทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน (Win-win situation)

6.2.2 รูปแบบการร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

1. การมีอำนาจการบริหารร่วมกัน (Share power cooperation) เป็นรูปแบบการร่วมมืออย่างเป็นทางการแบบ “สหการ (Union)” โดยมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถทำได้ในรูปของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองหรือมากกว่าสองแห่งตกลงที่จะร่วมกันดำเนินการให้บริการสาธารณะบางประการ ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยได้มีการเขียนเรื่อง “สหการ” ไว้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นแทบจะยังไม่มีการร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวเกิดขึ้น
2. การมีข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือกับหน่วยงานอื่น (Intergovernmental cooperation) เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน อิศระและคณะ (2547)

- ด้วยกันเอง เช่น ระหว่างเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรอื่น เช่น เทศบาลกับกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น โดยมีการลงนามในข้อตกลง (Agreement) ที่จะร่วมกันดำเนินการให้บริการสาธารณะ หรือกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น
3. **การให้ดำเนินการแทน (Entrustment)** เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือกับหน่วยงานอื่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจะให้บริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านรายได้ ความรู้ความชำนาญ หรือเทคโนโลยี ในกรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจะร้องขอให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานอื่นที่มีขีดความสามารถให้ดำเนินการแทนจนกว่า้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอจะสามารถดำเนินการเองได้ เช่น อบต. มีงบประมาณน้อย ไม่มีรถเก็บขยะมากอย่างเทศบาล อบต.อาจให้เทศบาลดำเนินการเก็บขยะในพื้นที่ อบต. แทน แล้ว อบต. อาจให้ผลประโยชน์บางส่วนคืนแก่เทศบาลเพื่อดำเนินการดังกล่าว เป็นต้น
 4. **การส่งมอบคืน** เป็นรูปแบบความร่วมมือที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งมอบคืนภารกิจให้หน่วยงานเดิม เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า ภารกิจหน้าที่ที่รัฐถ่ายโอนมาให้ดำเนินการนั้น ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น หรือไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

6.2.3 ลักษณะของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

1. **การให้ความช่วยเหลือกันโดยสมัครใจ (Voluntary assistance)** ทั้งนี้ ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งอาจให้บริการแก้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงอย่างสมัครใจ เช่น เทศบาลให้ความช่วยเหลือแก้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงที่ไม่มีอุปกรณ์การดับเพลิง หรือขาดแคลนอุปกรณ์ดับเพลิงที่เพียงพอได้ โดยจัดส่งรถดับเพลิงและหรืออุปกรณ์ดับเพลิง เช่น น้ำยาดับเพลิง ไปช่วยเหลือ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ต้องการได้ เป็นต้น
2. **การแลกเปลี่ยนบริการ (Trading service)** เป็นลักษณะที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแลกเปลี่ยนอุปกรณ์ที่สามารถใช้ร่วมกัน เช่น ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งอาจขอยืมรถเก็บขยะจากอีก้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งมาใช้ชั่วคราว เป็นต้น
3. **การให้เช่าอุปกรณ์ (Renting equipment)** ในบางครั้งการที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งจะจัดซื้ออุปกรณ์บางอย่างมาใช้เองอาจไม่เป็นการคุ้มค่า เช่น รถสำหรับทำความสะอาดผิถนน

- หรือเครื่องจักรกลหนัก ก็อาจใช้วิธีการเช่าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงที่มีอุปกรณ์ดังกล่าวได้แทนที่จะต้องใช้จัดซื้ออุปกรณ์นั้นเอามาเก็บไว้
4. *การจ้าง (Contracting)* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งอาจจ้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นในการดำเนินการบางอย่างแทนได้ เช่น การจ้างให้จัดเก็บหรือกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลแทน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ถูกว่าจ้างอาจได้รับผลตอบแทนในรูปตัวเงิน เป็นต้น
 5. *การใช้บุคลากรร่วมกัน (Sharing staff)* เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้ทรัพยากรร่วมกันของท้องถิ่น เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบุคลากรตำแหน่งวิศวกรอยู่ แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอยืมตัววิศวกรมาช่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง
 6. *การรวมบริการ (Consolidating services)* เป็นการรวมบริการที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างหน่วยต่างทำเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากร เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล อาจร่วมกันตั้งศูนย์กำจัดขยะรวมขึ้นเพื่อรับกำจัดขยะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาร่วมกันตั้งศูนย์กำจัดขยะรวม ซึ่งการร่วมมือแบบนี้เกิดขึ้นแล้วกับการกำจัดขยะแบบแบ่งเขตพื้นที่ (Zoning) ในจังหวัดอยุธยา (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.)
 7. *การร่วมกันใช้สิ่งอำนวยความสะดวก (Joint use of a facility)* เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลขอใช้ห้องประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แทนที่จะไปจัดการประชุมที่โรงแรม เป็นต้น
 8. *การจัดตั้งเขตบริการพิเศษ (Special purpose districts)* เขตบริการพิเศษเป็นแนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มุ่งให้บริการเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง โดยมีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการขึ้นมาบริหารกิจการนั้นเป็นการเฉพาะ เช่น เขตบริการพิเศษด้านการดับเพลิงด้านน้ำประปา
 9. *การจัดซื้อและเป็นเจ้าของอุปกรณ์ร่วม (Joint purchase and ownership of equipment)* หากเป็นวัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ประมาณจำนวนมาก การร่วมกันซื้อและเป็นเจ้าของร่วมกันก็สามารถทำได้ เช่น การจัดซื้อรถเก็บขยะ หรือ รถดับเพลิง เป็นต้น
 10. *การจัดซื้ออุปกรณ์ร่วมกัน (Cooperative purchasing)* การร่วมกันซื้อทีละหลายๆ จะช่วยให้มีอำนาจต่อรองกับผู้ขายมากขึ้น อาจซื้อได้ในราคาถูกกว่าซื้อเพียงหน่วยงานเดียว เนื่องจากการประหยัดจากขนาด (Economy of scale)

6.2.4 ขั้นตอนของการร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

1. ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เพื่อให้ผู้มีส่วนได้-เสีย เห็นถึงประโยชน์ของการร่วมมือ โดยเฉพาะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาร่วมมือกันเป็นต้น
2. หาความต้องการหรือความจำเป็นในการร่วมมือกัน การร่วมมือกันของท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีเป้าหมายร่วมกัน (Common goal) หรือ ผลประโยชน์ร่วมกัน (Common interest) ของท้องถิ่นที่จะร่วมมือกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้ง 2 ฝ่าย (Win-win situation)
3. ระบุงบกิจสาธารณะที่จะร่วมมือกัน ไม่ว่าจะเป็นการร่วมมือทางด้านการกำจัดน้ำเสีย การกำจัดขยะ เป็นต้น
4. แสวงหาท้องถิ่นที่จะเป็นหุ้นส่วนที่จริงจังจริงใจในการที่จะร่วมมือกันให้บริการสาธารณะที่จำเป็น ขั้นตอนนี้ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากพันธมิตรที่ดีและโปร่งใสจะนำมาซึ่งผลของการร่วมมือที่ดีเช่นกัน
5. การหาหรือถึงรูปแบบของความร่วมมือ รูปแบบของความร่วมมือมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเลือกรูปแบบความร่วมมือให้เหมาะสมกับกิจการที่จะร่วมมือ (ดูรายละเอียดในบทที่ 3 ทบทวนงานศึกษาของต่างประเทศ)
6. ตรวจสอบด้านกฎหมาย กฎระเบียบ เป็นการศึกษาว่ามีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง หากมีปัญหา อุปสรรคจะมีแนวทางการแก้ไขอย่างไร เป็นต้น
7. ประชาสัมพันธ์ให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลประโยชน์จากการร่วมมือดังกล่าว โดยในบางกรณีอาจต้องมีการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่จะร่วมมือกัน
8. การเตรียมทำร่างข้อตกลงเพื่อการลงนาม ในกรณีการร่วมมืออย่างเป็นทางการจำเป็นต้องจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างท้องถิ่นที่ร่วมมือกัน โดยข้อตกลงดังกล่าวจะต้องระบุถึงวัตถุประสงค์ของความร่วมมือ อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่มาร่วมมือกัน เป็นต้น
9. ลงนามและเริ่มต้นโครงการร่วมมือ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนด้านลงมือปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะทำงานในอำนาจหน้าที่ของตนที่ได้ลงนามไปในข้อตกลง
10. ติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากดำเนินการร่วมมือไปแล้ว ไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างใกล้ชิด ผลลัพธ์ของความ

ร่วมมืออาจต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ในเบื้องต้น ซึ่งในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้ามามีบทบาทค่อนข้างมาก

บทที่ 7

ปัจจัยและความจำเป็นในการนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและ ลักษณะของ ข้อตกลงความร่วมมือประเภทต่างๆ สำหรับประเทศไทย

จากตัวอย่างการให้บริการสาธารณะที่มีความร่วมมือกันทำหน้าที่ของต่างประเทศนำมาสู่กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการทำข้อตกลงนั้น เป็นการแยกลักษณะความร่วมมือออกเป็นรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันในลักษณะของความร่วมมือ เช่น ความร่วมมือเป็นแบบรัฐกับรัฐ (PUPs) และรัฐกับเอกชน (PPPs) ซึ่งแต่ละรูปแบบเป็นไปตามความเหมาะสมของประเภทบริการสาธารณะรวมถึงงบประมาณที่จะใช้ในการผลิตอีกด้วย แต่เป้าหมายในการร่วมมือประเภทต่างๆ นั้นเป็นไปเพื่อหลักการที่สำคัญคือ ตอบสนองความพอใจในการได้รับบริการของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน กรอบแนวคิดและการสร้างความร่วมมือร่วมมือเพื่อการดำเนินการกิจในการให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของ อปท. ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้

(1) กรอบแนวคิดและการร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรแยกออกจากกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ

(2) กรอบแนวคิดและการร่วมมือระหว่าง อปท. โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรร่วมกันเพื่อผลิตบริการสาธารณะ

(3) กรอบแนวคิดและการซื้อบริการสาธารณะจากหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐ

(4) กรอบแนวคิดและการซื้อบริการสาธารณะจากภาคเอกชน

ลักษณะของกรอบความร่วมมือต่างๆ นั้นเป็นการสร้างคำจำกัดความเพื่อสร้างกติกาใหม่ของความร่วมมือให้เกิดขึ้น การมีกรอบที่ชัดเจนย่อมส่งผลต่อการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และการสร้างเป้าหมายในการผลิตบริการสาธารณะที่ชัดเจน คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในการทำงานลักษณะมากกว่าหนึ่งองค์กรขึ้นไปนั้นย่อมเกิดปัญหาในการกำหนดหน้าที่ ภาระผูกพันที่จะเกิดขึ้นในรูปแบบของการใช้ทรัพยากร การสร้างหนี้ขององค์กรที่จะเข้ามาร่วมกันผลิตบริการ การวางแผนโครงสร้างของแผนพัฒนาของท้องถิ่น อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

เมื่อเข้าใจในความหมายของการกำหนดกรอบข้อตกลงอีกทั้งเหตุผลซึ่งก่อให้เกิดกติการ่วมกันแล้ว ในขั้นต่อมาจึงจำเป็นต้องเข้าใจความแตกต่างในข้อกำหนดที่มีของรูปแบบความร่วมมือ 4 ประเภทที่ได้แยกไว้ในขั้นต้น

(ก) ปัจจัยและความจำเป็นในการนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในประเทศไทย¹

ปัจจัยอันนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เนื่องจาก ระบบโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างระบบสองชั้น (Two-tiers System) รวมถึงยังมีการจัดแบ่งหน้าที่ในการดำเนินการกิจเป็นระดับบนและระดับล่าง² อย่างชัดเจนดังที่ปรากฏใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งพยายามวางกฎเกณฑ์ อำนาจในการบริหาร และประเภทของบริการสาธารณะที่อนุญาตให้ อปท. สามารถทำการให้บริการสาธารณะได้เอง

ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นผลให้ อปท. ระดับล่าง ซึ่งมีศักยภาพในการผลิต และบริหารจัดการอยู่ในระดับที่อาจเหมาะสมกับพื้นที่ขนาดเล็กแต่มีความใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรงทำให้การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนี้อาจประสบปัญหาการประหยัดจากขนาด และประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของตนเอง จึงจำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกันในการผลิตหรือให้บริการสาธารณะบางประเภทเพื่อขจัดปัญหาในการดำเนินการ และมุ่งหวังให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการให้บริการที่สูงขึ้นกว่าในเชิงปริมาณ อีกทั้งเพิ่มคุณภาพของการให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบมากกว่าการแยกความรับผิดชอบการบริการสาธารณะประเภทเดียวกัน ส่วนแนวทางอื่นที่มีการนำขึ้นมาเป็นประเด็นเพื่อให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างการให้บริการคือ การยุบรวม อปท. ระดับล่างเข้าด้วยกัน ซึ่งมีเป้าหมายเช่นเดียวกับรูปแบบการใช้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นคือ เป็นการพยายามสร้างศักยภาพและระดับขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น ปัญหาของการใช้การยุบรวม อปท. ระดับล่างเข้าด้วยกันคืออาจเกิดอคติจากการยุบรวม อปท. ต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน และความใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งเอกลักษณ์ และวัฒนธรรมภายในองค์กรที่

¹ รศ.ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “ค้นแบบบันทึกข้อตกลง เพื่อการจัดกลุ่มพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, 2549.

² ความหมายของคำว่าระดับบน หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็น อบจ. ส่วนคำว่าระดับล่างนั้นหมายรวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น อบต. และ เทศบาล

แตกต่างกัน รวมถึงปัญหาในเรื่องการรักษาผลประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่นที่ถูกยุบรวมเข้าด้วยกัน เป็นต้น³

ดังนั้นการให้บริการสาธารณะของ อปท. ในประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์ ประการที่หนึ่งคือ เพื่อให้เกิดการร่วมมือกันในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารระหว่าง อปท. ทั้งในระดับบนและระดับล่างในการดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบของระบบการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของ อปท. (Local Government Cooperative System) สิ่งที่เป็นจุดเด่นของลักษณะความร่วมมือกันระหว่าง อปท. ระดับต่างๆ มากที่สุดคือ ระบบการดำเนินงานร่วมกันของท้องถิ่นได้มีการเพิ่มขีดความสามารถในการส่งมอบบริการสาธารณะ (Mode of Public Service Delivery) ให้กับประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นนอกเหนือจากรูปแบบเดิม อาทิเช่น การจัดทำและส่งมอบบริการโดย อปท. แต่เพียงลำพัง หรือการจ้างเหมาบริการโดยว่าจ้างองค์กรอื่นมาจัดทำแทน (Contracting out) แทนที่จะเป็นเพียงการรอรับบริการสาธารณะจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว ระบบการดำเนินงานร่วมกันของท้องถิ่นได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะยกระดับและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการให้จัดทำและให้บริการสาธารณะของ อปท. กล่าวคือระบบการดำเนินงานร่วมกันได้จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาจากข้อจำกัดของ อปท. ที่มีศักยภาพต่ำหรือมีขนาดงบประมาณที่เล็กให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้ ในประการที่สอง ระบบการทำงานร่วมกันได้กลายเป็นมาตรการการทดแทนการยุบรวม (Amalgamation) อปท. ขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกันซึ่งมีแนวโน้มจะได้รับการต่อต้านจากอปท. ต่างๆ เป็นอย่างมาก และประการที่สาม ระบบการทำงานร่วมกันสามารถนำมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาความไร้เอกภาพในการดำเนินการกิจภายในพื้นที่ซึ่งมีความเป็นเมืองหรือมหานครให้เกิดประสิทธิภาพได้ เช่น ด้านการจัดระบบการขนส่งมวลชน การวางแผนพัฒนาเมือง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจึงทำให้เห็นได้ว่า ระบบการดำเนินงานร่วมกันของ อปท. นั้นได้กลายเป็นมิติหนึ่งที่ทวีความสำคัญเป็นอย่างมากในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า ในกลุ่มประเทศที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีการพัฒนามายาวนานเช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร เป็นต้น จะ

³ การยุบรวม แม้ว่าจะเป็นระเบียบที่กฎหมายได้เปิดช่องอนุญาตให้เกิดการยุบรวมของ อปท. ระดับล่างเข้าด้วยกันได้ เช่น อปท. ที่มีขนาดของประชากรในพื้นที่ น้อยกว่า 2,000 คนสามารถทำการยุบรวมได้ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติจริงในการดำเนินการยุบยุมนั้นยังมีปัญหาติดขัดในเรื่องของ วิธีการ และปัญหาการเมืองท้องถิ่น เนื่องจาก ในภายหลังจากการยุบรวมแล้วผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นอาจสูญเสียอำนาจในการบริหารจึงพยายามหลีกเลี่ยงการถูกยุบรวม อีกทั้งหน้าที่ในการบริหารงานจะอย่างไรไม่เป็นที่ทราบแน่ชัด ทำให้การยุบรวมไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในเชิงปฏิบัติจริง

ปรากฏระบบการทำงานร่วมกันของท้องถิ่นดำรงอยู่ในระบบการบริหารปกครองภายในพื้นที่
ท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้ อีกทั้งในสภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต การจัดการภาครัฐแนว
ใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งเน้นความประหยัดและผลสัมฤทธิ์ของงาน เหล่านี้ก็เป็นที
คาดการณ์ว่า ระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้น จะเป็นรูปแบบของการจัดทำบริการในระดับ
ท้องถิ่นที่มีความสำคัญและเป็น “ความจำเป็น” ที่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการกิจภายใต้ความร่วมมือ
ระหว่างกัน มิใช่เป็นแต่เพียง “ทางเลือก” ในการผลิตบริการสาธารณะอีกต่อไป

(ข) แรงผลักดันและแรงจูงใจต่อการดำเนินการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเรียนจากการสำรวจถึงระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ แล้วพบว่า มิติ
ของการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. เพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นมิติหนึ่งที่มี
ความสำคัญและดำรงอยู่อย่างช้านาน ซึ่งโดยมากจะเกิดจากความริเริ่มและร่วมมือกันเองในระดับ
ท้องถิ่น โดยมีแรงผลักดันสำคัญ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาจากข้อจำกัดด้านขนาดและทรัพยากรทางการบริหาร
โดยเฉพาะกลุ่ม อปท. ที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความสามารถและศักยภาพในการดำเนิน
ภารกิจหน้าที่ของตน จึงเกิดความจำเป็นตามธรรมชาติที่ท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องร่วมกันในการใช้
ทรัพยากรทางการบริหารเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

ประการที่สอง เพื่อเป็นการเพิ่มพูนศักยภาพในการจัดทำภารกิจ เนื่องจากภารกิจบางด้าน
เป็นภารกิจขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรความรู้และความชำนาญในการจัดทำระดับสูง ทำให้เกิด
ความจำเป็นที่ อปท. จำเป็นต้องร่วมมือกันดำเนินการกิจ หรือในอีกกรณีหนึ่ง แม้ว่าท้องถิ่น แห่ง
หนึ่งแห่งใดจะสามารถดำเนินการกิจขนาดใหญ่ได้โดยลำพัง แต่ก็อาจไม่เกิดความคุ้มค่าหรือความ
ประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) เมื่อเปรียบเทียบในการดำเนินการโดยรวมกับท้องถิ่น
อื่นๆ เพื่อผลิตบริการสาธารณะร่วมกัน

ประการที่สาม เพื่อเป็นทางเลือกในการทดแทนการยุบรวมซึ่งเป็นแนวโน้มที่ปรากฏใน
ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เช่น การลดจำนวนลงขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นอันเป็นผลมาจากนโยบายการยุบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กๆ เข้าไว้ด้วยกันให้มีขนาดใหญ่ขึ้น
เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการบริหารและยกระดับความสามารถในการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ดี ผล
ที่เกิดขึ้นจากนโยบายในการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ คือ การได้รับการคัดค้าน
ต่อต้านอย่างรุนแรงจาก อปท. เพราะเป็นการทำลายเอกลักษณ์และอำนาจทางการเมืองของชุมชน

ท้องถิ่นลง ทำให้ระบบการทำงานร่วมกันจึงกลายเป็นมาตรการหนึ่งที่เข้ามาทดแทนกระบวนการ
ยุบรวม อปท. ดังกล่าว

ขณะที่ประเด็นในเรื่องการสร้างแรงจูงใจในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันนั้น
มีปัจจัยที่ต้องพิจารณาในหลายประเด็น ทั้งนี้การสร้างแรงจูงใจดังกล่าวจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผล
ต่อความสำเร็จในการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. และการได้รับบริการสาธารณะของ
ประชาชนมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพและเชิงพื้นที่ หากพิจารณาถึงแรงจูงใจที่ทำให้เกิดการ
ทำงานร่วมกันมีประเด็นโดยสังเขปดังนี้

1) **แรงจูงใจโดยใช้เครื่องมือทางด้านกฎหมาย** กล่าวคือรัฐต้องมีข้อกำหนดเพื่อสนับสนุน
และจัดปัญหาในการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. เนื่องจากปัจจุบันข้อกำหนดเกี่ยวกับการทาง
ทำงานร่วมระหว่าง อปท. ยังมีความไม่ชัดเจน นอกจากนี้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
ร่วมกันระหว่าง อปท. ได้สร้างข้อจำกัดในการดำเนินงานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานร่วมกัน
ระหว่าง อปท. อีกทั้งการสร้างแรงจูงใจโดยใช้เครื่องมือทางด้านกฎหมายยังก่อให้เกิดผลในเรื่องของ
การสร้างมาตรฐานที่ชัดเจนในการบริหารจัดการการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. ซึ่ง
เท่ากับเป็นการขยายโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ
ไทย

2) **แรงจูงใจโดยใช้เครื่องมือทางการคลังจากภาครัฐ** เพื่อสนับสนุนและจัดข้อจำกัดด้าน
งบประมาณของ อปท. ในการดำเนินงานของ อปท. เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านการคลังนับเป็น
ปัญหาสำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อปท. อย่างไรก็ตาม
การขยายทรัพยากรทางด้านการคลังจำเป็นต้องเครื่องมือในการตรวจสอบการบริหาร
งบประมาณและการใช้จ่ายของ อปท. เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการใช้
งบประมาณของ อปท. ด้วย

3) **แรงจูงใจจากปัจจัยภายนอก** เช่น ประเด็นเรื่องส่งเสริมแนวความคิดทัศนคติที่ดีแก่
ผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. ประเด็นเรื่องการสร้าง
บรรยากาศในการลงทุนผลิตบริการสาธารณะขนาดใหญ่ครอบคลุมการให้บริการในวงกว้างและ
เกินขอบเขตความรับผิดชอบของ อปท. เพียงแห่งเดียว อย่างไรก็ตามการสร้างบรรยากาศการลงทุนนั้น
หมายรวมถึงการลดความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นลงด้วยเพราะความขัดแย้งดังกล่าวส่งผล
โดยตรงต่อความร่วมมือกันระหว่าง อปท. ประเด็นเรื่องการลงทุนทางธุรกรรม (Transaction
Cost) ของ อปท. ในการติดต่อกับหน่วยงานราชการซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

ชนิดนั้นๆ อยู่ก่อนแล้วในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อปท. การลดต้นทุนในการทำธุรกรรมกับหน่วยงานราชการเป็นแรงจูงใจภายนอกที่สำคัญในการส่งเสริมให้ อปท. ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะทั้งในเชิงเดี่ยวและการรวมกลุ่ม อีกทั้งการลดต้นทุนทางธุรกรรมยังส่งผลโดยตรงต่อระยะเวลาที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับบริการสาธารณะอีกด้วย *ประเด็นแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการและปัญหาในการดำเนินชีวิตและกิจกรรมทางสังคม* ทั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับปรัชญาทางด้านการคลังที่ว่า “ใครใช้ ใครจ่าย” ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ที่มีการดำเนินการร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมีบทบาทในการเสนอชุดความต้องการของตนเอง อันนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบ และสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาท้องถิ่นในระยะยาว แรงจูงใจภายนอกที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

(ค) รูปแบบการดำเนินงานร่วมกันในการผลิตบริการสาธารณะในต่างประเทศ

จากตัวอย่างการจัดทำบริการสาธารณะของระดับ อปท. ในต่างประเทศพบว่า มีรูปแบบโครงสร้างที่หลากหลาย และมีขอบเขตการดำเนินการแตกต่างกันมากในแต่ละประเทศ ทำให้การพิจารณาตัวอย่างต่างๆ ที่จะทำให้การนำเสนอขึ้นต้องแยกเกณฑ์การพิจารณาเป็นหลายลักษณะดังนี้

1) เกณฑ์ด้านขอบเขตการดำเนินการร่วมกันกว้างหรือแคบเพียงใด

- ระบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นเพื่อทำงานเป็นการเฉพาะด้าน เช่น เขตพิเศษ(Special Districts) ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือสหการ (Partial Associations) ในประเทศญี่ปุ่น หรือองค์กรความร่วมมือเฉพาะ (“Zweckverbande” or joint municipal special-purpose organization) ในประเทศเยอรมนี ซึ่งถูกจัดตั้งเพื่อทำงานเฉพาะด้าน เช่น การศึกษา การดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น
- ระบบความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกันที่หลากหลาย ซึ่งเป็นรูปแบบที่แพร่หลายในยุโรป โดยองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมามีลักษณะโครงสร้าง บทบาท และอำนาจทางการคลังที่คล้ายคลึง อปท.

2) เกณฑ์ด้านวัตถุประสงค์ความร่วมมือในการทำงานด้านหนึ่งด้านใดร่วมกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

- ระบบความร่วมมือเพื่อจัดการให้บริการสาธารณะร่วมกัน โดยร่วมมือกันในการผลิตและให้บริการสาธารณะต่างๆ ตั้งแต่งานที่มีความเฉพาะด้านรวมถึงงานให้บริการที่มีความหลากหลาย
- ระบบความร่วมมือในการแก้ปัญหาคาอานและข้อจำกัดของ อปท. ต่างๆ ร่วมกัน เช่น ทรัพยากรการผลิต การประหยัดและความคุ้มค่าในการผลิต โดยลักษณะความร่วมมือได้แบ่งออกเป็น สองลักษณะใหญ่ดังนี้

หนึ่ง เป็นการร่วมมือเพื่อใช้ทรัพยากรการผลิตร่วมกันเป็นสำคัญส่วนมากจะอยู่ในลักษณะข้อตกลงในการให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สอง เป็นการบูรณาการโครงสร้างการบริหารงานขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ในการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ มีการกำหนดบทบาท หน้าที่ของแต่ อปท. ที่มาทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน ตัวอย่างความร่วมมือในส่วนที่สองนี้ได้แก่ การร่วมมือในท้องถิ่นของประเทศเยอรมนีระหว่างอำเภอและเทศบาลหลายๆ แห่งซึ่งเรียกว่า “Iter” หรือเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลก็ได้ซึ่งเรียกว่า “Amter” หรือสำนักงานบริหาร หรืออาจเรียกว่า “สหพันธ์เทศบาล” ก็ได้ โดยมาตรการดังกล่าวมิได้ทำให้ฐานะของ อปท. ต่างๆ ทำงานร่วมกันถูกยุบรวมและแต่ละ อปท. ยังมีความเป็นอิสระทางการเมือง (Political Autonomy) และเป็นการเพิ่มศักยภาพทางการบริหารและการผลิตของสมาชิก อปท. เล็กๆ โดยอำนาจในการบริหารขึ้นอยู่กับคณะกรรมการของสหพันธ์ที่ถูกตั้งขึ้นมา

สาม ระบบความร่วมมือเพื่อการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการสร้างรูปแบบการทำงานระหว่าง อปท. ด้วยกันทั้งในระดับล่างกับล่าง ระดับล่างกับบน และ/หรือ การทำงานร่วมกับองค์กรภาครัฐอื่นๆ ซึ่งการทำงานร่วมกันในลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อการให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้าง การกำหนดยุทธศาสตร์จึงเป็นการจัดระบบการดำเนินงานของ อปท. ที่เข้ามาทำงานร่วมกันและสามารถสร้างทิศทางที่ชัดเจนทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างลักษณะความร่วมมือในแบบที่สามนี้เช่น กรณีประเทศเยอรมนี มีอยู่หลายๆ เมืองในเขตเมืองใหญ่ เช่น Hanover มีการจัดตั้ง “Verband Großraum Hanover” หรือ “VGM” ซึ่งประกอบด้วยความร่วมมือกันระหว่าง อปท. ระดับบนและระดับล่างเข้าด้วยกัน โดยมีนครหลักคือ เมือง Hanover อำเภอในเขตข้างเคียง 3 แห่ง เทศบาล 210 แห่ง ทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะที่หลากหลาย จากการทำงาน

ร่วมกันของ Hanover นั้นทำให้ขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะครอบคลุมพื้นที่ในวงกว้างได้ ซึ่งองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะทำหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณะเช่น ระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาผังเมือง การส่งเสริมเศรษฐกิจ เป็นต้น จากตัวอย่างความร่วมมือในลักษณะที่สามนี้แสดงให้เห็นถึงการประสานความร่วมมือของ อปท. ซึ่งมีทั้งระดับบนและระดับล่างเข้าด้วยกัน จึงเป็นการเพิ่มศักยภาพทางการบริหารและการผลิตทั้งในเชิงประสิทธิภาพในการให้บริการ และยังสามารถวางนโยบายในการพัฒนาระยะยาวให้เห็นเป็นรูปธรรมอันมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นจริงอีกด้วย

3) เกณฑ์การใช้อำนาจทางการคลัง โดยการพิจารณาลักษณะความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้น องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีการเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการสาธารณะหรือไม่ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

- ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการได้ การดำเนินงานร่วมกันจึงมีแหล่งที่มาของต้นทุนทางการเงินจากทรัพยากรทางการเงินของแต่ละ อปท. ที่เข้ามาทำงานร่วมกันเพียงอย่างเดียว ตัวอย่างเช่น สหการของประเทศฝรั่งเศส และสหภาพองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น
- สามารถเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการได้ โดยค่าธรรมเนียมที่ได้รับมาจากการให้บริการจะถูกนำไปเป็นต้นทุนในการผลิตบริการสาธารณะต่อไป ตัวอย่างรูปแบบเช่น กลุ่มองค์กรที่เรียกว่า “Etablissements Publics Cooperation Intercommunale” หรือ “EPCI” อันประกอบด้วยประชาคมกลุ่มต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศส

(ง) ความร่วมมือในฐานะที่เป็นนิติบุคคล

ความร่วมมือในรูปแบบนิติบุคคลเป็นระบบความร่วมมือที่เกิดจากการรวบรวมทั้งปัญหาวิธีการ และเป้าหมายในการให้บริการร่วมกันโดยจัดตั้งองค์กรใหม่ซึ่งแยกอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรออกจากโครงสร้างของ อปท. ที่เข้าร่วมกันทำงานในการผลิตบริการสาธารณะโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นโดยองค์กรดังกล่าวมีเป้าหมายใน 2 กรณีคือ

หนึ่ง การรวมกลุ่มเพื่อผลสัมฤทธิ์ในการผลิตบริการสาธารณะ ซึ่ง อปท. มอบภารกิจบางอย่างให้กับองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นดำเนินงานแทน หรืออาจจะมีความหลากหลายก็ได้แล้วแต่การตกลงของ อปท.

สอง การรวมกลุ่มเพื่อสร้างองค์กรในการจัดการ ผลจากการร่วมมือในลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้ อปท. ต่างๆต้องปรับบทบาทเป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองและดำรงฐานะเพื่อให้เป็นเวทีสะท้อนความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนอำนาจในการบริหารจัดการผลิตบริการสาธารณะเป็นอำนาจขององค์กรที่จัดตั้งขึ้น รูปแบบความร่วมมือลักษณะดังกล่าวอาจเรียกได้ว่า “Semi-amalgamation”

7.1 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนการและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 ได้ให้รายละเอียดในขั้นตอน การกำหนดแผนและขอบเขตของการให้อำนาจของ อปท. ในระดับต่างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจตามขอบเขตซึ่งระบุไว้ใน พรบ. กำหนดแผนการและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นประโยชน์และสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หมายรวมถึงการอนุญาตให้ อปท. ในระดับต่างๆ สามารถดำเนินการร่วมกันในการผลิตบริการสาธารณะแก่ประชาชนรวมทั้งให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ตามที่มาตรา 16 มาตรา 17 แห่ง พรบ. กำหนดแผนการและขั้นตอนฯ พ.ศ. 2542 ให้รายละเอียดไว้ ดังนี้

7.1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในการแยกประเภทของภารกิจสามารถแบ่งได้ตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17⁴ เพื่อประกอบการพิจารณาในการทำข้อตกลงร่วมมือระหว่าง อปท. ต่างๆ ทั้งในระดับบน และระดับล่าง ในการให้บริการสาธารณะ จุดมุ่งหมายเป็นไปเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการให้บริการ

⁴ มาตรา 16 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะโดยเกิดจากการร่วมมือระหว่าง อปท. ในระดับเดียวกัน

มาตรา 17 มีเนื้อหาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะโดยเกิดจากการร่วมมือระหว่าง อปท. ระดับบน และระดับล่าง และ/หรือ เกี่ยวกับการร่วมมือกับ อบจ.

สาธารณะ อีกทั้งสามารถให้บริการครอบคลุมในส่วนที่รัฐเข้าไม่ถึงหรือมีความสามารถให้บริการสาธารณะอย่างมีข้อจำกัด กรณีที่มีความร่วมมือต่างระดับ กล่าวคือมีการร่วมมือกันระหว่าง อปท. ระดับบน (อบจ.) และระดับล่าง (อบต. และเทศบาล) นั้นซึ่งส่งผลดีต่อการให้บริการในเขตพื้นที่ที่มีความห่างไกลความเจริญและมีข้อจำกัดในการได้รับบริการจากภาครัฐได้มากขึ้น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือดังกล่าวย่อมเป็นไปเพื่อเพิ่มทรัพยากรในการผลิตทั้งในรูปของบุคลากร เงินทุน และระดับเทคโนโลยีที่สูงขึ้น มีการประหยัดจากขนาดการผลิต (Economies of Scale)

ทั้งนี้ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการมีข้อตกลงในการทำงานร่วมกันนั้นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายปัจจัย เช่น ระยะเวลาของข้อตกลงในการร่วมมือกันทำงานระหว่าง อปท. จำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับช่วงเวลาที่ต้องใช้ในการผลิตบริการสาธารณะ ซึ่งนำไปสู่ปัจจัยที่นอกเหนือปัจจัยด้านเวลาอีกหนึ่งประการคือ จะต้องมีการบริหารจัดการงบประมาณในการผลิตบริการสาธารณะที่มีความชัดเจน และเหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต มีการควบคุมงบประมาณซึ่งครอบคลุมรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการอีกทั้งควรมีการบริหารจัดการงบประมาณที่มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการตามสมควรเพื่อความรวดเร็วและลดทุนด้านเวลาการผลิตบริการสาธารณะอีกด้วย การแบ่งประเภทในการทำงานร่วมกันสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

- (ก) ประเภทโครงสร้างพื้นฐาน
- (ข) ประเภทสุขอนามัย
- (ค) ประเภทการบรรเทาสาธารณภัย

(ก) ประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ประเภทภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน ตามมาตรา 16 ซึ่งว่าด้วยความร่วมมือของ อปท. ในระดับเดียวกัน อันประกอบไปด้วย

- (2) การให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (4) การสาธารณสุขปศุสัตว์และการก่อสร้างต่างๆ
- (5) การสาธารณสุขปศุสัตว์

ในส่วนของมาตรา 17 ภายใต้อำนาจบังคับมาตรา 16 ให้ อบจ. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะประโยชน์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองซึ่งเกี่ยวข้องกับการร่วมมือของ อปท. ระดับล่างในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับ อบจ. ได้แก่

- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่าง อปท.

(ข) ประเภทสุขอนามัย ในส่วนของการให้บริการด้านสาธารณสุขมีบทบัญญัติตามมาตรา 16 ซึ่งว่าด้วยความร่วมมือของ อปท. ในระดับเดียวกัน อันประกอบไปด้วย

- (17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

ในส่วนของมาตรา 17 ภายใต้อำนาจของมาตรา 16 ให้ อบจ. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะประโยชน์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการให้บริการสาธารณะด้านสุขอนามัยร่วมกับ อบจ. ได้แก่

- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่างๆ

(ค) ประเภทการบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนของการให้บริการด้านการบรรเทาสาธารณภัยมีบทบัญญัติตามมาตรา 16 ซึ่งว่าด้วยความร่วมมือของ อปท. ในระดับเดียวกัน อันประกอบไปด้วย

- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในส่วนของมาตรา 17 ภายใต้อำนาจของมาตรา 16 ให้ อบจ. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะประโยชน์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับ อบจ. ได้แก่

- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

7.1.2 รายละเอียดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความร่วมมือในการผลิตบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการทำข้อตกลงในการร่วมมือในการผลิตบริการสาธารณะจำเป็นต้องเข้าใจในลักษณะพื้นฐานของระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ซึ่งปัจจุบัน อปท. ถูกแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือระดับบน และระดับล่าง⁵ โดย อปท. ระดับบนมีความสามารถในการบริหารจัดการ และทรัพยากรทางการเงินสูงกว่าระดับล่างอย่างชัดเจน อีกทั้งมีบุคลากรที่มีคุณภาพและปริมาณสูงกว่า อปท.

⁵ ระดับบน ได้แก่ อบจ.

ระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล และอบต.

ระดับล่าง จากความได้เปรียบดังกล่าวย่อมเป็นทำให้เกิดความต่างระดับในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้รับบริการจึงมีการสร้างแนวทางการร่วมมือระหว่าง อปท. ทั้งในระดับบนด้วยตนเอง หรือความร่วมมือของ อปท. ต่างระดับ (เช่น ความร่วมมือระหว่าง อบจ. กับ เทศบาล และ/หรือ อบต.) ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้นโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลจำเป็นต้องสร้างกฎระเบียบของข้อตกลงในการกำหนดลักษณะความร่วมมือและประเภทของบริการสาธารณะที่จะร่วมมือกัน เป้าหมายของระเบียบดังกล่าวเพื่อจัดการปัญหาเรื่องความต่างระดับของศักยภาพในการผลิต ลดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการผลิตบริการสาธารณะ ระเบียบวิธีในการร่วมมือก่อให้เกิดการผลิตบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการและมีต้นทุนที่ต่ำที่สุดในการผลิต อย่างไรก็ตามกฎระเบียบนั้นต้องคำนึงถึง การสร้างความความยืดหยุ่นด้านงบประมาณ เพื่อความรวดเร็วในการบริหารจัดการ อีกทั้งกฎระเบียบที่สร้างขึ้นต้องลดทอนด้านเวลาการผลิตบริการสาธารณะอีกด้วย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบ โครงสร้าง และข้อจำกัดต่างๆ ที่จำเป็นต้องพึงพิจารณาแล้วทางคณะผู้วิจัยจึงได้ข้อสรุปในการสร้างแบบจำลองความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกมา และเป็นโครงสร้างความร่วมมือที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริง ดังนี้

(ก) ประเภทของบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

- (1) ประเภทโครงสร้างพื้นฐาน
- (2) ประเภทสุขอนามัย
- (3) ประเภทการบรรเทาสาธารณภัย

ซึ่งประเภทบริการสาธารณะที่ถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเภทข้างต้น จำเป็นต้องมีการระบุภารกิจว่าภารกิจใดควรใช้รูปแบบความร่วมมือระหว่าง อปท. แบบต่างระดับของอำนาจ หรือภารกิจใดควรเป็นความร่วมมือระหว่าง อปท. ระดับเดียวกัน ทั้งนี้ความเป็นไปได้ในการสร้างความร่วมมือกันระหว่าง อปท. ในการผลิตบริการสาธารณะยังขึ้นอยู่กับความคุ้มค่าในการผลิต ซึ่งในกรณีที่ภารกิจนั้นสามารถผลิตโดย อปท. เพียงแห่งเดียวและสามารถดำเนินการผลิตบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ อีกทั้งเกิดความประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) มากกว่าการร่วมมือกันระหว่าง อปท. ก็เห็นสมควรให้ อปท. นั้นๆ ทำหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณะเพียงแห่งเดียว

ดังนั้นเป้าหมายที่แท้จริงของการสร้างความร่วมมือในการผลิตบริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องของความพยายามในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในกลุ่มพื้นที่ต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ แทนที่จะพุ่งเป้าเงินโยกย้ายไปที่การสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ในการผลิตบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว

(ข) ลักษณะการแบ่งหน้าที่ของแต่ละ อปท. หลังจากมีข้อตกลงในการดำเนินการให้บริการสาธารณะมีดังต่อไปนี้

ความจำเป็นในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละ อปท. ซึ่งมีข้อตกลงร่วมกันระหว่าง อปท. เพื่อเป้าหมายในการผลิตบริการสาธารณะร่วมกันนั้นนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการผลิตบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดการประหยัดจากขนาดการผลิตบริการสาธารณะ อีกทั้งการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนยังสามารถลดทอนเวลาในการผลิตมากขึ้น

หลักเกณฑ์การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละ อปท. ให้พิจารณาจากความสามารถในการใช้เทคโนโลยีในการผลิตบริการสาธารณะ งบประมาณของ อปท. ซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่เกิดจากการถ่ายโอนอำนาจจากภาครัฐและระดับงบประมาณของแต่ละ อปท. ได้รับตามขนาดพื้นที่และประชากร ดังนั้นความเป็น อปท. ระดับบน (อบจ.) และระดับล่าง (เทศบาลและ อบต.) จึงเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งอย่างกว้างๆ ที่ถูกนำมาพิจารณาเป็นอันดับแรก

ในส่วนของการแบ่งหน้าที่ในการทำงานร่วมกันในการให้บริการสาธารณะจำเป็นต้องให้แต่ละ อปท. มีความเข้าใจโครงสร้างการบริหารงานร่วมกันระหว่าง อปท. ว่า อปท. ใดจะรับหน้าที่ในการเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินงาน เนื่องจาก อปท. ที่เป็นประธานจะต้องรับหน้าที่ในการบริหารจัดการ ควบคุมการดำเนินงานทั้งหมดของภารกิจ ซึ่งในการร่วมมือในการดำเนินการให้บริการสาธารณะมีความร่วมมือหลัก 2 ประเภทคือ การทำความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะแบบต่างระดับ และ ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะแบบระดับเดียวกันดังที่กล่าวมาแล้ว ต่อประเด็นที่ว่าในลักษณะความมือ 2 ประเภทดังกล่าว อปท. ใดจะรับหน้าที่เป็นประธานจากข้อพิจารณาดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดให้ อบจ. อยู่ในระดับที่สูงกว่า อปท. อื่นๆ เนื่องจาก อบจ.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกออกแบบให้มีอำนาจในการบริหาร งบประมาณ และระดับการใช้เทคโนโลยีที่สูงกว่า อปท. อื่นๆ เมื่อเป็นเช่นนี้การร่วมมือระหว่าง อปท. ในการให้บริการสาธารณะแบบต่างระดับจึงเห็นสมควรให้ อบจ. รับหน้าที่เป็นประธานเพื่อบริหารจัดการ

โดยไม่มีเงื่อนไข ขณะที่ในกรณีความร่วมมือกันระหว่าง อปท. ในระดับเดียวกัน ผู้เป็นประธานในการทำหน้าที่ร่วมกันจะมาจากการคัดสรรเองระหว่าง อปท. ที่เข้ามาทำงานร่วมกันในการให้บริการสาธารณะนั้นๆ ในพื้นที่

- การแบ่งหน้าที่ของแต่ละ อปท. กรณีภารกิจซึ่งเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

งานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญและนำไปสู่ความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะมีภารกิจ ซึ่งส่วนใหญ่การทำงานร่วมกันนั้นมีลักษณะความร่วมมือของ อปท. แบบต่างระดับ เช่น **1) การดูแลบำรุงรักษาและปรับปรุงโครงสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่ 2) ภารกิจในการดูแลระบบขนส่งทางน้ำและสิ่งกีดขวางลี้วล้ำน้ำ 3) การวางผังเมืองรวมของจังหวัด ขณะที่ 4) ภารกิจด้านการก่อสร้างและซ่อมแซม ทางลาดยางทางหลวงชนบท สะพาน** อย่างไรก็ตามการก่อสร้างต่างๆจะมีส่วนที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจุดเชื่อมต่อดังกล่าวจำเป็นต้องมีการทำข้อตกลงในการให้บริการสาธารณะอย่างเป็นระบบที่ครอบคลุมทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. ดังนั้นการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานจึงเป็นข้อตกลงในการร่วมมือแบบต่างระดับ โดยให้ อบจ. ทำหน้าที่ในการเป็นประธานศูนย์กลางความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะ และความร่วมมือดังกล่าวจะต้องมีการรวมศูนย์ทรัพยากรมาไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความสะดวกในการนำทรัพยากรการผลิตมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสนองตอบความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ อีกทั้งการรวมศูนย์ทรัพยากรการผลิตบริการสาธารณะสำหรับงานให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานมีปัจจัยสำคัญอีกประการคือเนื่องจาก บริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นเป็นบริการสาธารณะที่มักมีการเสื่อมสภาพอายุการใช้งานสูง ดังนั้นการรวมศูนย์ทรัพยากร วัสดุครุภัณฑ์ จะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดที่ช่วยลดต้นทุนในการจัดหาวัสดุครุภัณฑ์ และงบประมาณเพื่อทำการลงทุนทดแทนหรือเพื่อการซ่อมบำรุง ดีกว่าที่จะทำการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะแบบรวมศูนย์ แต่ทำการแยกทรัพยากรการผลิตเป็นของแต่ละ อปท. ที่เข้ามาร่วมกันในการให้บริการสาธารณะ

ปัญหาในการร่วมมือในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ยังประสบปัญหาข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะของ อปท. เนื่องจากมีข้อกำหนดในการถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังมีได้ให้ความสำคัญในการดำเนินงานแก่ อปท. ทั้งหมด โดยส่วนใหญ่การถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะยังมีงานที่อยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐซึ่งกระจายอยู่ตามภูมิภาคหลงเหลืออยู่ ดังนั้นการดำเนินงานโดยมี

ข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง อปท. จึงยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการผลิตบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานรัฐซึ่งกระจายอยู่ตามภูมิภาคอีกด้วย ลักษณะการแบ่งหน้าที่ในการดำเนินงานของอปท. ที่เข้ามาดำเนินการผลิตบริการสาธารณะร่วมกันมีดังต่อไปนี้

- การแบ่งหน้าที่ของแต่ละ อปท. กรณีภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย

งานด้านสุขอนามัยที่สำคัญและนำมาซึ่งการร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะได้แก่ **ภารกิจในการกำจัดขยะมูลฝอยและการจัดการปัญหาด้านมลพิษ** เป็นต้น เนื่องจากการกิจดังกล่าวจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสูงและสามารถสร้างปัญหาซึ่งกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนในวงกว้างจึงไม่ควรเป็นภารกิจที่ อปท. แต่ละแห่งจะให้บริการเชิงเดี่ยว โดยขาดการประสานเชื่อมโยงการดำเนินงานในการกำจัดขยะมูลฝอยและการจัดการปัญหาด้านมลพิษอย่างเป็นระบบตามพื้นที่ที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันและได้รับปัญหาจากขยะมูลฝอยและมลพิษร่วมกัน อีกทั้งการดำเนินการร่วมกันในการให้บริการสาธารณะในภารกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนและระดับเทคโนโลยีสูงจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ อปท. ทุกแห่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาร่วมกัน การเข้ามาดำเนินการให้บริการสาธารณะเพื่อลดต้นทุนในการให้บริการสาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ลักษณะความร่วมมือระหว่าง อปท. ในภารกิจด้านสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ควรเป็นไปในลักษณะความร่วมมือแบบรวมศูนย์การดำเนินงาน แต่ให้ทรัพยากรการผลิต และงบประมาณแยกออกจากกันเนื่องจาก ระบบการกำจัดขยะมูลฝอยและจัดการปัญหามลพิษมีต้นทุนในการจัดการสูง ขณะที่แต่ละ อปท. มีความสามารถทางการเงินที่จำกัด ขาดความรู้ความสามารถทางเทคนิค และมีภารกิจหลายด้านที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการแยกทรัพยากรทางการผลิต และงบประมาณ ออกจากกันจึงเป็นไปเพื่อความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละ อปท. ในการให้บริการที่หลากหลายและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่เขตความรับผิดชอบที่ตนต้องดูแลทุกด้าน ขณะเดียวกันสำหรับ อปท. ที่มีความสามารถในด้านเงินลงทุนและขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสูง จำเป็นต้องรับผิดชอบดูแลงานด้านสุขอนามัยมากกว่าอปท. ที่มีข้อจำกัดทางการเงิน และระดับการใช้เทคโนโลยี ซึ่งในเขตพื้นที่จังหวัดอาจจะเป็นไปในลักษณะความร่วมมือแบบต่างระดับหรือความร่วมมือของ อปท. ในระดับเดียวกันตามแต่พื้นที่ที่มีปัญหา โดยผู้เป็นประธานคณะกรรมการความร่วมมือระหว่าง อปท. มาจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เข้ามาดำเนินการร่วมกันซึ่งหากเป็นความร่วมมือระหว่าง อปท. ต่างระดับ ให้ประธานคณะกรรมการความร่วมมือมาจากตัวแทนของ อบจ. แต่ในกรณีที่เป็นความร่วมมือระหว่าง อปท. ในระดับเดียวกันประธานคณะกรรมการความร่วมมือจะมาจากการพิจารณาตนเองในที่ประชุม

อีกทั้งภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจึงยังมีความเชื่อมโยงและจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานรัฐซึ่งกระจายอยู่ตามภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- การแบ่งหน้าที่ของแต่ละ อปท. ภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แนวทางการแบ่งหน้าที่ในงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ที่จะก่อให้เกิดผลดีในหลายด้านเช่น ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ผู้ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้ง **อุทกภัย อัคคีภัย ภัยแล้ง รวมถึงไฟฟ้า** ในเขตพื้นที่ที่ อปท. มีหน้าที่รับผิดชอบ และเมื่อมีการร่วมกันในการดำเนินงานให้บริการสาธารณะทำให้ อปท. ซึ่งไม่มีศักยภาพในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณ การขาดแคลนเครื่องมือในการบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่นในท้องถิ่น ทำให้สามารถให้บริการสาธารณะได้มากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจึงยังมีความเชื่อมโยงและจำเป็นต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานรัฐซึ่งกระจายอยู่ตามภูมิภาคอีกด้วย โดยรายละเอียดในการแบ่งหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะมีดังต่อไปนี้

สำหรับพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยหรืออยู่ในเขตที่ประสบปัญหาสาธารณภัยทุกปี การกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาปัญหาสาธารณภัย ซึ่งความร่วมมือมีทั้งในลักษณะต่างระดับและความร่วมมือในระดับเดียวกันตามเขตพื้นที่ที่ได้รับปัญหา อย่างไรก็ตามสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ความร่วมมือย่อมมีอยู่ในสองลักษณะใหญ่ได้แก่ **1) สาธารณภัยที่เกิดเป็นประจำทุกปี** เช่น ในเขตที่ต้องรับผลกระทบจากไฟฟ้า หรือพื้นที่ที่เกิดภัยแล้ง เป็นต้น **2) สาธารณภัยที่เกิดเป็นครั้งคราว** ซึ่งไม่สามารถคาดการณ์การเกิดภัยพิบัติได้ก่อน จากการแบ่งปัญหาสาธารณภัยออกเป็นสองประเภทใหญ่จึงนำไปสู่การจำแนกข้อตกลงในการรวมศูนย์คณะกรรมการความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยว่าควรมีการรวมศูนย์ของทรัพยากร และงบประมาณหรือไม่ อย่างไร

สำหรับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี ควรกำหนดข้อตกลงและจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณภัยแบบรวมทรัพยากร และงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความสะดวกในการจัดสรรงบประมาณ พัสตุครุภัณฑ์ ในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งสามารถหาแนวทางป้องกันอย่างเป็นระบบ ในกรณีที่สาธารณภัยเป็นสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและไม่สามารถคาดการณ์ภัยพิบัติล่วงหน้าได้ ควรจัดตั้งคณะกรรมการ ความ

ร่วมมือแบบแยกพัสดุภัณฑ์ และงบประมาณออกจากกัน เนื่องจากแต่ละ อปท. มีความสามารถทางการเงินที่จำกัดและมีภารกิจหลายด้านที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการแยกทรัพยากรทางการผลิต และงบประมาณ ออกจากกันจึงเป็นไปเพื่อความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละ อปท. และลดปัญหาต้นทุนจม (Sunk cost) โดยความร่วมมือระหว่าง อปท. มีทั้งแบบต่างระดับหรือเป็นความร่วมมือของ อปท. ในระดับเดียวกันตามแต่พื้นที่ปัญหา โดยผู้เป็นประธานคณะกรรมการความร่วมมือระหว่าง อปท. มาจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เข้ามาดำเนินการร่วมกันซึ่งหากเป็นความร่วมมือระหว่าง อปท. ต่างระดับ ให้ประธานคณะกรรมการความร่วมมือมาจากตัวแทนของ อบจ. แต่ในกรณีที่เป็นความร่วมมือระหว่าง อปท. ในระดับเดียวกันประธานคณะกรรมการความร่วมมือจะมาจากการพิจารณาตนเองในที่ประชุม

7.1.3 กรอบแนวคิดและข้อกำหนดสำหรับการจัดทำต้นแบบข้อตกลงเพื่อจัดกลุ่มภารกิจการให้บริการและการร่วมมือในประเทศไทย

1) กรอบแนวความคิดเบื้องต้นในการจัดทำต้นแบบบันทึกข้อตกลง

1.1 ขอบข่ายของกิจกรรมในแต่ละกลุ่มภารกิจ

ในขั้นแรกจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อแยกแยะกิจกรรม (Activities) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งกระบวนการว่าประกอบด้วยกิจกรรมย่อยใด มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมงานใด ทรัพยากรที่ต้องใช้ และการจัดแบ่งความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นระหว่าง อปท.

1.2 ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำภารกิจ

โดยทั่วไปแล้วสัดส่วนของการรับบริการในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เท่ากัน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและให้เกิดการสอดคล้องกับหลักการ “ใครใช้ ใครจ่าย” จึงจำเป็นต้องมีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของการบริการที่ผลิตขึ้นรวมถึงประเมินถึงความถี่หรือสัดส่วนของการได้รับการบริการที่จะเกิดขึ้นภายในพื้นที่ของ อปท. แห่งหนึ่งๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใดเพื่อใช้ในการกำหนดภาระความรับผิดชอบต่อไป

ต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) คือ ต้นทุนต่อหน่วยทั้งหมดโดยเฉลี่ย (Average Total Cost) ของการผลิตผลผลิตหนึ่งหน่วย การคำนวณหาต้นทุนหาได้จาก ต้นทุนทั้งหมดในการผลิตหารด้วยจำนวนผลผลิตทั้งหมดที่ผลิตได้

ต้นทุนต่อหน่วย = ต้นทุนการผลิตของภารกิจแต่ละด้าน/จำนวนภารกิจทั้งหมดของแต่ละด้าน⁶ --

1)

สำหรับต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะ (Unit cost of Public Services) แต่ละโครงการจะอยู่ในรูปค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยของบริการสาธารณะนั้นๆ ซึ่งสามารถคำนวณจากรายจ่ายจริงของบริการสาธารณะ เช่นต้นทุนในการให้การศึกษาต่อคนอยู่ที่ N บาทต่อคน เป็นต้น

การคำนวณต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะ (Unit Cost of Public Services) มีสูตรการคำนวณดังนี้

$$U_{ij} = EXP_{ij}/Q_{ij}$$

โดยที่

U_{ij} คือ ต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะ i ที่หน่วยบริการที่ระดับที่ j ต้องจ่าย

EXP_{ij} คือ รายจ่ายทั้งหมดของบริการสาธารณะ i ในพื้นที่ j เป็นรายจ่ายจริง (Actual Expenditure) ในการผลิตบริการสาธารณะ แต่ละโครงการ

Q_{ij} คือ ปริมาณภารกิจในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งแยกออกตามประเภทแล้ว

การเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะของหน่วยราชการแต่ละระดับ จะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะเฉลี่ยในแต่ละปี โดยใช้ข้อมูลรายจ่ายปี 2545-2547 เป็นตัวฐาน ซึ่งถ้าต้นทุนต่อหน่วยของหน่วยงานใดต่ำกว่าแสดงว่างานบริการสาธารณะควรอยู่กับหน่วยงานนั้น

⁶ ภารกิจในการให้บริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 6 ด้าน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้ 1. งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย 4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ในที่นี้การใช้แนวความคิดเรื่องการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยต้องนำไปประกอบกับการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง อปท. ในการให้บริการสาธารณะจะแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ด้านคือ 1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2. ด้านสุขอนามัย 3. ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.3 การประเมินทรัพยากรทางการบริหารและทรัพย์สิน

เนื่องจากความร่วมมือจะต้องมีการรวบรวมทรัพยากรต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นมาใช้เพื่อดำเนินงานร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงจำเป็นต้องประเมินถึงทรัพยากรทางการบริหารและทรัพย์สินต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินการกิจหนึ่งๆ ที่ต้องนำมาใช้ร่วมกันซึ่งโดยทั่วไปจะประกอบด้วย

- 1) บุคลากรในการดำเนินการ
- 2) เครื่องมือและอุปกรณ์ในการจัดทำภารกิจทั้งหมด
- 3) อาคารสถานที่ที่ใช้ในการดำเนินการกิจ

1.4 การแบ่งความรับผิดชอบ

ขั้นตอนแรก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสัดส่วนความรับผิดชอบที่แตกต่างกันตามสัดส่วนการรับบริการ โดยอาศัยหลักการคิดคำนวณต้นทุนต่อหน่วยและความถี่/สัดส่วนในการรับบริการที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้สัดส่วนความรับผิดชอบจะต้องคิดคำนวณออกมาเป็นตัวเงินที่จะต้องใช้ในการจัดทำบริการ

ขั้นตอนที่สอง อปท.สามารถเข้ามารับผิดชอบได้สองรูปแบบคือ

1) ความรับผิดชอบที่ไม่ใช้ตัวเงิน หมายถึง การจัดทรัพยากรในการบริหารหรือทรัพย์สินต่างๆ ที่ อปท. นั้นๆ ครอบครองอยู่ เพื่อใช้ในการทำภารกิจร่วมกัน เช่น รถดับเพลิง พนักงานดับเพลิง เป็นต้น โดยจำเป็นต้องคำนวณออกมาเป็นตัวเงิน เพื่อแสดงถึงสัดส่วนความรับผิดชอบในแต่ละท้องถิ่นที่เข้ามาทำงานร่วมกัน

2) ความรับผิดชอบที่เป็นตัวเงิน หมายถึงเงินอุดหนุนที่ อปท. จะต้องจัดสรรเพิ่มเติมในการดำเนินการกิจนั่นเอง โดย อปท. จำเป็นจะต้องจัดสรรไปตามต้นทุนต่อหน่วยและสัดส่วนการรับบริการแต่เงินที่ต้องจัดสรรเพิ่มเติมนั้นสามารถใช้สัดส่วนความรับผิดชอบที่ไม่ใช้ตัวเงินมาหักลบจากเงินอุดหนุนที่ อปท. จะต้องจัดสรรมาทำการผลิตบริการสาธารณะร่วมกันได้ ซึ่งเงินอุดหนุนเพิ่มเติมนี้จะถูกใช้กับความจำเป็นอื่นๆ ที่เกินกว่าทรัพยากรที่แต่ละท้องถิ่นร่วมลงทุนก่อนหน้านี้ เช่น ซื้อวัสดุสิ้นเปลืองต่างๆ การขยายบริการในอนาคต เป็นต้น

1.5 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อปท. จำเป็นที่จะต้องศึกษาประเด็นข้อกฎหมายต่างๆ เช่น ความรับผิดชอบเมื่อเกิดกรณีที่อปท. ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ทำการตกลงกันไว้ตามข้อตกลงในการทำความร่วมมือ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงกระบวนการในการเจรจาและการแก้ไขข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่าง อปท. รวมถึงการถอนตัวออกจากกรอบบันทึกข้อตกลงก่อนกำหนดเวลา ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่ทุก อปท. จำเป็นต้องปฏิบัติตามซึ่งในอีกแง่มุมหนึ่งก็คือการลดต้นทุนทางเวลาในการปฏิบัติงานร่วมกันและสามารถผลิตบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ข้อกำหนดเบื้องต้นบันทึกข้อตกลง

2.1 เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก (*Members*) ระบุถึงจำนวนและรายชื่อ อปท. ที่อยู่ภายใต้บันทึกข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการร่วมกัน รวมถึงจะต้องระบุถึง อปท. ที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการดำเนินการภายใต้บันทึกข้อตกลง

2.2 วัตถุประสงค์ (*Purposes*) ระบุถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินการร่วมกันของอปท. ภายใต้บันทึกข้อตกลงที่ชัดเจน

2.3 ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง (*Term of Agreement*) ระบุถึงระยะเวลาของบันทึกข้อตกลงว่า ครอบคลุมระยะเวลาทั้งสิ้นเป็นจำนวนตั้งแต่ วัน/ เดือน/ ปีถึงวัน/ เดือน/ ปีรวมถึงหลักเกณฑ์ในการขยายระยะเวลาเพิ่มเติม

2.4 การวางแผนการดำเนินงาน ระบุถึงการจัดทำแผนการดำเนินงานสำหรับใช้เป็นกรอบทิศทางสำหรับการบริหารจัดการและการดำเนินงานให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง

2.5 ขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการ (*Scope of Services/Service Agreements*) ระบุถึงขอบข่ายและกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการร่วมกันให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย

- การกำหนดรายการกิจกรรมในรายละเอียดทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง
- การระบุถึงความถี่ของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขึ้นต้น
- การกำหนดภาระความรับผิดชอบของ อปท. ในกิจกรรมต่างๆ

2.6 ขอบเขตของพื้นที่ให้บริการ (Geographic Service Area) ระบุถึงขอบเขตพื้นที่ให้บริการภายใต้ข้อตกลงอย่างชัดเจน

2.7 โครงสร้างและระบบบริหาร (Administration) มีเนื้อหาสำคัญ 3 ด้านดังนี้

ประการที่หนึ่ง โครงสร้างการบริหาร ในการดำเนินการภารกิจต่างๆ จำเป็นต้องอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารที่สร้างขึ้นโดยที่มาจากตัวแทนของ อปท. ในท้องถิ่นที่เข้าร่วม โดยมีรายละเอียดดังนี้

- 1) จำนวนของคณะกรรมการบริหาร เนื่องจากความร่วมมือจำกัดงานที่รับผิดชอบไม่มากนักโดยทั่วไปมักกำหนดให้มีจำนวนเท่ากับจำนวน อปท. ที่ทำงานร่วมกัน
- 2) ที่มาของตัวแทน กำหนดให้ตัวแทนของ อปท. ต้องเป็นผู้บริหารของอปท. เพื่อความสะดวกในการใช้อำนาจในการตัดสินใจ
- 3) เลขานุการคณะกรรมการ ในการประชุมจำเป็นต้องมีการทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นในท้องที่แห่งใดแห่งหนึ่งที่เป็นศูนย์กลางฯ ดังนั้นเลขานุการควรเป็นพนักงานท้องถิ่นใน อปท. ที่เป็นศูนย์กลางนั้น

ประการที่สอง กระบวนการตัดสินใจ ในการดำเนินงานจะต้องเกิดจากฉันทามติของคณะกรรมการบริหาร จะไม่ใช้การตัดสินใจโดยเสียงส่วนใหญ่

ประการที่สาม การมอบหมายงานและการดำเนินงานอื่นๆ กำหนดให้ อปท. ที่เป็นศูนย์กลางจะต้องรับผิดชอบการมอบหมายงานต่างๆตามมติของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามบันทึกข้อตกลง เว้นแต่มีการมอบหมายงานให้ อปท. อื่นเป็นการเฉพาะเจาะจง

2.8 การบริหารงบประมาณ (Financial Administration) จะต้องกำหนดให้มีการจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนในทุกปีตามจำนวนสัดส่วนของการรับบริการตามที่ตกลงกันทั้งนี้กำหนดให้ อปท. ที่เป็นศูนย์กลางการร่วมมือจะต้องรับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินการดังกล่าว

2.9 การจัดสรรและการบริหารทรัพยากรการบริหารอื่นๆ (บุคลากร เครื่องมือ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นๆ) เพื่อใช้ในการดำเนินการซึ่งทรัพย์สินต่างๆ ที่ท้องถิ่นนำมาใช้ร่วมกันจะต้องคิดคำนวณออกมาเป็นต้นทุนในทุกๆ รอบปี เพื่อคำนวณสัดส่วนของความรับผิดชอบ

2.10 การประชุม (Meeting) ระบุถึงความถี่ในการประชุมว่าอย่างน้อยเพียงใดรวมถึงกำหนดให้ อปท. ที่เป็นศูนย์กลางจะต้องรับผิดชอบในเรื่องสถานที่และคัดเลือกเลขานุการ การประชุม

2.11 การจัดซื้อ/จัดจ้าง ให้เป็นหน้าที่ของ อปท. ที่เป็นศูนย์กลางทำการจัดซื้อครุภัณฑ์หรือทรัพย์สินอื่นๆ รวมถึงบุคลากร โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร

2.12 การตรวจสอบและการประเมินผลงาน ระบุถึงความรับผิดชอบในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง ซึ่งคณะกรรมการบริหารจะต้องมอบหมายให้ อปท. ทุกแห่งที่เป็นสมาชิกส่งตัวแทนของตนเพื่อร่วมกระทำหน้าที่ดังกล่าวตามระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

2.13 การแก้ไขบันทึกข้อตกลง ระบุถึงหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการแก้ไขที่อาจมีขึ้นอาจจะกำหนดทุกๆ รอบปีงบประมาณ จะต้องมีการประเมินและแก้ไขบันทึกข้อตกลงภายใต้การมี จันทามติของคณะกรรมการบริหาร

2.14 การยกเลิกบันทึกข้อตกลง ระบุเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการยกเลิกบันทึกข้อตกลง รวมถึงระบุเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในกรณีที่ อปท. ที่เป็นสมาชิกต้องการถอนตัวออกจากบันทึกข้อตกลงก่อนกำหนด

7.2 หลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันในลักษณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2.1 หลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันโดยที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

1.เงื่อนไขการเข้าร่วมดำเนินการด้วยกัน

ต้องได้เสียงสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้เข้าร่วมดำเนินการทั้งหมดของแต่ละสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การกำหนดให้ต้องได้เสียงสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้เข้าร่วมดำเนินการทั้งหมดเพราะ ในการดำเนินงานนั้นจำเป็นต้องให้เกิดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานตามหลักความสมานฉันท์

2. วัตถุประสงค์

เพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเท่าเทียม และให้บริการสาธารณะได้ในวงกว้างมากขึ้น

3. ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง

กำหนดเป็นระยะเวลา 2 ปีโดยมีการตรวจสอบและประเมินผลทุกๆ ปี ซึ่งการมีกรอบระยะเวลา 2 ปีเนื่องมาจากการมีผลผูกพันถึงงบประมาณท้องถิ่นที่จะใช้ในแต่ละปี ซึ่งงบประมาณที่ตั้งไว้ในแต่ละอปท. เป็นงบประมาณรายปี

4. การวางแผนการดำเนินงาน

มีการกำหนดแผนในระดับ อปท. และประชาคมท้องถิ่นก่อน เมื่อแล้วเสร็จจึงให้คณะกรรมการบริหารของศูนย์ฯ ทำการวินิจฉัยเนื้อหาและพิจารณาแนวทางการดำเนินการ โดยงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนกิจกรรมเป็นหน้าที่ของแต่ละ อปท. ต้องรับผิดชอบ ซึ่งการวิเคราะห์แนวทางในการดำเนินการนั้นจะใช้วิธีการวัดความคุ้มค่าในการผลิตโดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์คือ การวัดต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost- Benefit Analysis) ในแต่ละโครงการที่จะทำการผลิตร่วมกัน เครื่องมื่อดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ความคุ้มค่าสมเหตุผลในการดำเนินงาน รวมถึงทำให้สามารถวางแผนได้ว่าควรดำเนินการด้วยวิธีใดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอีกด้วย

5. ขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการ

คณะกรรมการบริหารของศูนย์ฯ แบ่งงานเป็นประเภทต่างๆ โดยให้ อปท. ที่เป็นประธานศูนย์ดำรงตำแหน่งบริหารแผนงานที่ได้วางแผนไว้ ขอบข่ายกิจกรรมการจัดทำบริการที่ชัดเจนจะทำให้เกิดวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพไม่มากนัก

6. ขอบเขตของพื้นที่ในการให้บริการ

จะครอบคลุมพื้นที่ทุก อปท. ที่เป็นภาคีซึ่งมีศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมเป็น ผู้ประสานงาน การกำหนดกรอบของพื้นที่นั้นเป็นไปเพื่อความสะดวกในการรับบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อความสะดวกในการให้บริการหลังจากทำการผลิตบริการออกมาแล้ว ที่สำคัญอีกประการคือการกำหนดกรอบของพื้นที่ ยังทำให้สามารถประเมินได้ว่ารายรับที่อปท. จะได้จากการให้บริการอยู่ในระดับใดซึ่งเป็นไปตามหลัก “ใครใช้ ใครจ่าย” อีกด้วย

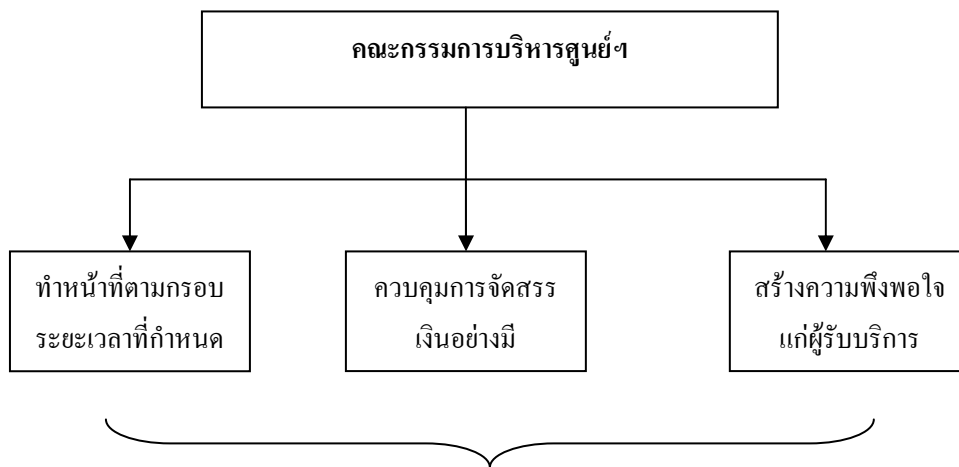
7. โครงสร้างและระบบการบริหาร

มีคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ ทำหน้าที่บริหารงานและตัดสินใจในการดำเนินงานกิจกรรม ซึ่งคณะกรรมการนั้นควรมาจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เป็นภาคีสมาชิกในการทำงานร่วมกัน โดยประธานคณะกรรมการ ได้รับเลือกมาจากตัวแทนของ อปท. ที่เป็นภาคีศูนย์ฯ ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงาน โดยวาระของคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี ในกรณีการร่วมมือโดยมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกออกจากกัน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา อปท. ประจำปี และมีความคล่องตัวในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละ อปท. และทรัพยากรของแต่ละ อปท. ที่เข้าร่วมการทำงานร่วมกัน เพราะการจัดทำงบประมาณของ อปท. ที่เป็นรายปีทำให้หากกำหนดอายุการทำงานของกรรมการมากกว่า 2 ปี อาจประสบปัญหาการผูกพันงบประมาณของแต่ละ อปท. มากเกินไป ที่อาจนำไปสู่ปัญหาวินัยการเงินการคลังของ อปท. ที่เข้าร่วมได้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศูนย์ฯ มีดังนี้

- ทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้
- สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการ
- ควบคุมและจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ
- ทำหน้าที่ในการดำเนินงานตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้

แผนภาพที่ 7.1 แสดงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการศูนย์⁷



- ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติการกิจและการดำเนินงานที่ชัดเจน
- ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการอันนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการร่วมมือในการผลิตบริการสาธารณะร่วมกัน
- มีกรอบเงื่อนไขการดำเนินงานอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การปฏิบัติการกิจ การจัดสรรงบประมาณร่วมกัน ซึ่งเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต้องถูกนำมารวมในข้อตกลงร่วมกัน
- สร้างเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติการกิจต่างๆ ร่วมกัน
- กำหนดกรอบแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่ อปท. ที่เข้าร่วมในการทำงานร่วมกัน
- กำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของแต่ละฝ่ายที่จะต้องรับผิดชอบในการบริการสาธารณะตามศักยภาพที่มีของแต่ละ อปท.
- สนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการผลิตบริการสาธารณะ ทั้งนี้เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยให้เป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการผลิตบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- ในกรณีที่ตกลงกันเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ เป็นผู้ชี้ขาด

⁷ หมายเหตุ: กรอบระยะเวลาของศูนย์ฯ จะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่หน่วยงานราชการเดิม และส่วนราชการอื่นๆ ได้กำหนดไว้หรือประกาศให้เป็นมาตรฐานแล้ว

8. การบริหารงบประมาณ

ให้ อปท. ที่เข้าร่วมเป็นภาคีร่วมกันกำหนดกิจกรรมของศูนย์หลังจากนั้นจะทำการออกรายงานของสภาแต่ละท้องถิ่นซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาถึงเรื่องการกำหนด/อนุมัติ การจัดเตรียมรายจ่ายบัพทไป และ/หรืองบประมาณเพื่อการดำเนินงานตามกิจกรรมที่กรรมการศูนย์ฯ ได้กำหนดร่วมกัน

9. การจัดสรรและบริหารทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ

ให้ประธานศูนย์ฯ ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางการบริหารและทรัพย์สินต่างๆ โดยทรัพย์สิน (พัสดุ ครุภัณฑ์) ที่ใช้ในการดำเนินการนั้นได้รับการสนับสนุนจาก อปท. ที่เป็นภาคีสมาชิกตามศักยภาพของแต่ละ อปท. ส่วน อปท. ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานศูนย์ฯ จะทำการสนับสนุนในเรื่องสถานที่ตั้งศูนย์ฯ ในกรณีที่เกิดความเสียหายของพัสดุ, ครุภัณฑ์ อปท. ที่เป็นภาคีแต่ละท้องถิ่นจะจัดสรรงบประมาณในการซ่อมบำรุงเอง

10. การจัดซื้อจัดจ้าง

คณะกรรมการบริหารฯ จะจัดทำบัญชีพัสดุ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สิน ซึ่งข้อมูลต่างๆ จะถูกบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละ อปท. ที่เป็นภาคี ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นให้แต่ละ อปท. เป็นผู้จัดการและถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งที่จัดซื้อจัดจ้าง

11. กระบวนการตรวจสอบ

จะมีการประเมินทุกๆ หนึ่งปีโดยองค์กรภายนอก เช่น สถาบันการศึกษาองค์กรบริหารจัดการสาธารณะ ซึ่งองค์เหล่านี้จะทำรายงานแก่คณะผู้บริหารศูนย์ฯ กรณีที่มีปัญหาหรือมีข้อเสนอแนะจะแจ้งแก่คณะกรรมการบริหารฯ เพื่อใช้เป็นข้อมูลเพื่อแก้ไข/หาวิธีการในการดำเนินการในรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป อีกทั้งข้อมูลที่ได้จากองค์กรภายนอกนั้นยังจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการผลิตสินค้าสาธารณะทราบโดยทั่วกัน ซึ่งเป็นหน้าที่ของประธานศูนย์ฯ ในการประชาสัมพันธ์

12.การแก้ไขบันทึกข้อตกลง

ในการแก้ไขบันทึกข้อตกลงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจาก อปท. ที่เป็นภาคี ซึ่งการแก้ไขบันทึกข้อตกลงจะมีการพิจารณาเมื่อมีการดำเนินการไปแล้ว 1 ปี เพื่อเป็นการประเมินผลของโครงการความร่วมมือว่ามีความก้าวหน้าอย่างไรในการดำเนินงานร่วมกัน อีกทั้งตลอดระยะเวลาการดำเนินงานมีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างที่ต้องเร่งแก้ไขและปรับปรุงในการผลิตบริการสาธารณะร่วมกัน

13.การยกเลิกบันทึกข้อตกลง

จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาหรือของคณะกรรมการบริหารฯ เพื่อหาข้อยุติในการเข้า การออก การยกเลิกสัญญา โดยต้องใช้ฉันทามติ 1 ใน 2 ของคณะกรรมการบริหารฯ

7.2.2 หลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันโดยที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นแบบรวมกันหรือแบบรวมศูนย์(Centralized)

1.เงื่อนไขการเข้าร่วมดำเนินการของแต่ละ อปท.

มีลักษณะเงื่อนไขเหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

2.วัตถุประสงค์

มีวัตถุประสงค์เหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

3. ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง

กำหนดเป็นระยะเวลา 3 ปีโดยมีการตรวจสอบและประเมินผลทุกๆ ปีซึ่งการมีกรอบระยะเวลา 3 ปีของ อปท. เนื่องจาก อปท. จะได้ดำเนินการบรรจุแผนในการให้บริการไว้ในแผนการพัฒนา 3 ปีของแต่ละ อปท. ด้วย

4. การวางแผนการดำเนินงาน

การวางแผนการดำเนินงานมีลักษณะเหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพยากรและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

5. ขอบข่ายกิจกรรมการจัดทำบริการ

ขอบข่ายกิจกรรมและการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพยากรและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

6. ขอบเขตของพื้นที่การให้บริการ

เหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพยากรและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

7. โครงสร้างและระบบบริหาร

มีคณะกรรมการบริหารศูนย์โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวมาจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เป็นภาคี โดยวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 3 ปี

โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศูนย์ฯ แบบรวมศูนย์มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการการทำงานร่วมกันโดยที่ทรัพยากรและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

8. การบริหารงบประมาณ

ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ มีมติในการจำแนกรายการค่าใช้จ่าย แสวงหาและจัดสรรงบประมาณ แต่งตั้งและสรรหาพนักงานตรวจสอบบัญชี ในขณะที่ อปท. ที่ร่วมเป็นภาคีสมาชิกจะทำการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแก่ศูนย์ฯ งบประมาณที่จัดสรรจากแต่ละ อปท. แบ่งเป็นสองประเภทคือ 1. ฐานะทางการคลังขั้นต่ำที่พึงจัดสรรแก่ศูนย์ฯ 2. งบประมาณที่อุดหนุนในอัตราก้าวหน้าตามประเภทบริการสาธารณะแต่ละด้าน

9. การจัดสรรและบริหารทรัพยากร

การบริหารงานได้ถูกแบ่งเป็นสองประเด็น กล่าวคือ การสนับสนุนด้านพัสดุ ครุภัณฑ์ และด้านการซ่อมแซมพัสดุ ครุภัณฑ์ โดยงานด้านสนับสนุนพัสดุ ครุภัณฑ์นั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารฯ ลงมติเพื่อจัดสรร ส่วนงานด้านการซ่อมแซมพัสดุ ครุภัณฑ์นั้น หากการเสียหายเกิดจากการกระทำของ อปท. ผู้นำไปใช้ให้ อปท. นั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการชำระค่าเสียหาย หากความเสียหายเป็นไปเพื่อกิจกรรมโดยส่วนรวมของศูนย์ฯ ทางศูนย์ฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบ

10. การจัดซื้อจัดจ้าง

คณะกรรมการบริหารฯ จะจัดทำบัญชีวัสดุ,ครุภัณฑ์และทรัพย์สินต่างๆ แล้วบรรจุเข้าเป็นแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละ อปท. ที่เป็นภาคี ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างถูกแบ่งเป็นสองลักษณะคือ การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนกลาง และการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละ อปท. ซึ่งกรรมสิทธิ์ในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ จะเป็นตามหน่วยงานที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเอง

11. กระบวนการตรวจสอบและประเมินผล

กระบวนการตรวจสอบและประเมินผลมีลักษณะเหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

12. การแก้ไขข้อตกลง

การแก้ไขข้อตกลงมีลักษณะเหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

13.การยกเลิกข้อตกลง

การยกเลิกข้อตกลงมีลักษณะเหมือนกับการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของแต่ละ อปท.

7.2.3 หลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันโดยการซื้อบริการสาธารณะจากองค์กรอื่นๆ ของภาครัฐ

จากเดิมการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นต่างๆ จะอยู่ในอำนาจการจัดการของเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมซึ่งกระจายอยู่ตามภูมิภาค ดังนั้นเมื่อมีการปรับให้ อปท. สามารถเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนา และการผลิตบริการสาธารณะได้เองตามศักยภาพของแต่ละท้องถิ่นตามลักษณะนโยบายการปฏิรูประบบราชการรูปแบบใหม่ แต่ก็จะมีภารกิจบางอย่างที่ อปท. ไม่สามารถที่จะดำเนินการผลิตได้ เนื่องจากงบประมาณที่อยู่อย่างจำกัด ความสามารถและทักษะในการผลิตอยู่ในระดับต่ำ การผลิตที่จะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด เป็นต้น

ดังนั้นองค์กรของรัฐซึ่งมีความเชี่ยวชาญมากกว่าจึงสามารถเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะแทน อปท. ซึ่งมีศักยภาพต่ำได้ ในฐานะที่ อปท. เป็นผู้ซื้อและ ภาครัฐเป็นผู้ขายสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งต่างจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิมที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นเพียงผู้รับบริการที่ภาครัฐผลิตให้เพียงฝ่ายเดียว การปรับรูปแบบและทัศนคติในการรับและการผลิตบริการนี้ยังเป็นการปฏิรูปวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐ และการปรับทัศนคติของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย นอกเหนือจากสองประเด็นนี้แล้ว ในระหว่างขั้นตอนของการได้รับบริการรูปแบบใหม่ยังช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาสังคมเพื่อเรียกร้องในสิทธิที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับบริการอย่างทั่วถึง และประชาชนจะมีส่วนร่วมในการเลือกสินค้าและบริการที่ตรงต่อความต้องการของประชาสังคมอย่างแท้จริง

● กรอบข้อตกลงในการซื้อบริการสาธารณะจากองค์กรภาครัฐ คือ

ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของ อปท. นั้นย่อมมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณที่ใช้ในการผลิต ทักษะในการจัดการและการดำเนินงาน อาจเรียกว่า ขาดความเป็นมืออาชีพนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตบริการที่ต้องใช้เทคนิคระดับสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น งานบริการด้านสาธารณสุข การวางผังเมือง เป็นต้น เพราะฉะนั้นองค์กรที่อยู่นอกเหนือจากตัว อปท. จึงต้องเข้ามามีบทบาทในการผลิตบริการที่ อปท. ไม่มีศักยภาพมากพอที่จะทำให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติได้อย่างแท้จริง องค์กรภาครัฐที่อยู่ในฐานะผู้ผลิตบริการสาธารณะเดิมซึ่งมีความเชี่ยวชาญ จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการให้บริการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความได้เปรียบอีกประการของการให้บริการจากภาครัฐโดยตรงคือ องค์กรภาครัฐที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคมีความพร้อมและมีโครงสร้างการดำเนินการอยู่เดิมอย่างเป็นระบบ ทั้งยังได้ลงทุนในการให้บริการในรูปแบบของอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ เช่น อาคารสถานที่ ทรัพยากรบุคคลระดับผู้บริหาร และระดับผู้ปฏิบัติการที่กระจายอยู่ตามภูมิภาค ซึ่งการเคลื่อนย้ายทรัพยากรเหล่านี้ทำได้ยากและใช้

เวลานาน ฉะนั้นในกรณีที่ อปท. มีศักยภาพในการผลิตต่ำ และ/หรือการผลิตของ อปท. ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และการประหยัดจากขนาด รัฐในฐานะผู้มีความเชี่ยวชาญในการให้บริการสินค้าที่ต้องใช้ทักษะในการจัดการและเงินลงทุนที่สูงเกินความสามารถของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเข้ามาทำการผลิตแทน อปท. แต่ทั้งนี้การเข้ามาทำการผลิตแทนของภาครัฐจะอยู่ในฐานะของการซื้อ-ขาย บริการสาธารณะมิใช่การให้บริการในฐานะผู้มีอำนาจในการสั่งการและควบคุมการผลิตทั้งหมดเช่นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิม

เงื่อนไขสำคัญในการซื้อบริการสาธารณะจากภาครัฐอยู่ที่ เราควรมีนิติกรรมสัญญาที่ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนในการซื้อ-ขาย รวมถึงบทลงโทษที่เป็นไปตามกฎหมายหากเกิดกรณีการไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้ทำร่วมกัน การให้บริการสาธารณะนี้จำเป็นต้องให้เกิดความเป็นธรรมในนิติกรรมสัญญาในฐานะคู่สัญญาที่เท่าเทียม ซึ่งการปรับทัศนคติในการร่วมมือกันระหว่างองค์กรรัฐและ อปท. ให้เป็นไปในลักษณะผู้ซื้อ-ผู้ขายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

นอกจากความเท่าเทียมในการทำนิติกรรมสัญญาแล้ว การบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การแสดงออกซึ่งสิทธิและความต้องการขั้นพื้นฐานโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อตอบสนองความต้องการสูงสุดในการรับบริการของประชาชนในท้องถิ่น

7.2.4 หลักเกณฑ์การทำงานร่วมกันโดยการซื้อบริการสาธารณะจากเอกชน

วิธีการที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานมีหลายวิธี เช่น การทำสัญญา (Contracting) แฟรนไชส์ (Franchise), การให้สัมปทาน (Concession) และการเปิดการแข่งขันระบบตลาด (Open Competition) ซึ่งวิธีการที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการมีกรอบแนวคิดในการทำข้อตกลงดังนี้

(1) *ก่อให้เกิด Net Social Benefit* กล่าวคือ การซื้อบริการสาธารณะจากเอกชนจะต้องก่อให้เกิดผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้จะมองในรูปของความพอใจที่ประชาชนได้รับจากการบริการ ประกอบกับการเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนที่จ่ายไปในการซื้อบริการจากภาคเอกชนอีกด้วย

(2) *ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูง* ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสร้างบริการสาธารณะนั้น นอกจากจะทำการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแล้ว ผลผลิตที่ได้จำเป็นต้องผ่านกระบวนการในการผลิตที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งลักษณะการผลิตเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพก็มีวิธีการดำเนินงานหลายวิธี เช่น การทำสัญญา แฟรนไชส์ สัมปทาน การเปิดการแข่งขันระบบตลาด แล้วแต่ประเภทของสินค้าและบริการที่ทำการผลิต

(3) ก่อให้เกิดมาตรฐานในการให้บริการที่สูงขึ้น เป้าหมายอีกประการในการผลิตคือ บริการบางชนิด อปท. แต่ละแห่งอาจผลิตได้เองแต่เมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่เอกชนสามารถทำผลิตได้โดยใช้ต้นทุนที่ใกล้เคียงกับกลับมีมาตรฐานที่ดีกว่า จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมเอกชนควรเข้ามามีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณะร่วมกับ อปท.

(4) ประชาชนได้รับความพอใจมากขึ้น บริการสาธารณะที่ทำการผลิตได้จะต้องก่อให้เกิดความพอใจของผู้ใช้บริการมากยิ่งขึ้น อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่ อปท. ต้องทำเพื่อบรรลุผลในการให้บริการแก่ท้องถิ่นของตน

- **กรอบข้อตกลงในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณะคือ**

1. **วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน**

ในการสร้างความพึงพอใจของประชาชนโดยการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะต้องได้รับอย่างเท่าเทียม

2. **กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และให้ประชาสังคมสามารถเข้าไปตรวจสอบวิธีการดำเนินงาน**

3. **แผนในการดำเนินงานที่ชัดเจน**

ว่าด้วยเรื่อง จะผลิตอะไร จะผลิตอย่างไร และมีแผนที่เขียนออกมาอย่างชัดเจนเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าใจถึงสิ่งที่ประชาชนจะได้รับจากการผลิตบริการของภาคเอกชน

4. **การกำหนดขอบเขตของพื้นที่ในการให้บริการอย่างชัดเจนและภาคเอกชนต้องให้ความมั่นใจได้ว่าการเข้าไปทำงานในพื้นที่ของเอกชนนั้น จะไม่เข้าไปทำลายโครงสร้างเชิง วัฒนธรรมของชุมชน**

5. **มีกรอบและกติกาที่สามารถควบคุมคุณภาพในการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ** เนื่องจากหลังจากการรับพิจารณาในการให้เอกชนทำหน้าที่แทน จากปัญหาในประเทศต่างๆข้างต้น ปัญหาหลักคือการที่ท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมคุณภาพของบริการที่เอกชนผลิตได้ จึงก่อให้เกิดการขึ้นราคาสารบริการสาธารณะสูงเกินกว่าต้นทุนที่แท้จริง

6. **ว่าด้วยเรื่องรายละเอียดข้อตกลง**

จะต้องสามารถให้ประชาสังคมสามารถเสนอชุดความต้องการของตน หลังจากมีการผลิตในระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในการผลิต เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เอกชนจำเป็นที่จะต้องมีความสามารถในการปรับตัว ในลักษณะการสร้างบริการให้เข้าระดับความต้องการในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ ถึงแม้ว่าจะได้มีการทำการตกลงจัดซื้อจัดจ้างจาก อปท. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

7. เงื่อนไขในการยกเลิกสัญญา

ข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างอปท. และเอกชน จะต้องระบุถึงเงื่อนไขในการยกเลิกสัญญาและข้อตกลง

8. เงื่อนไขในการปรับปรุงข้อตกลง

กำหนดขอบเขตที่ อปท. สามารถแก้ไขบันทึกข้อตกลงให้เอกชนปรับปรุงสินค้าและบริการที่เอกชนทำการผลิตขึ้น เพราะมีเช่นนั้นข้อตกลงอาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการทำนิติกรรมสัญญาของคู่นิติกรรมสัญญาทั้งสองฝ่าย

9. การกระจายบริการสาธารณะอย่างเป็นธรรม

บริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้น จะต้องมีการกระจายไปสู่ประชาชนทุกกลุ่มที่ต้องการรับบริการในแต่ละท้องถิ่น

10. การแทรกแซง

ข้อตกลงจำเป็นต้องระบุให้ภาคเอกชนสามารถทำงานโดยปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจในการบริหารระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันปัญหาการใช้อำนาจในการแทรกแซงการดำเนินงานของภาคเอกชนจากกลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์ในท้องถิ่น

7.3 เจื่อนใจความสำเร็จในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ

7.3.1 เจื่อนใจความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. ทั้งแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันและแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกกัน

- การมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งเพื่อสาธารณะประโยชน์ วิสัยทัศน์ในการร่วมมือกันในการผลิตจะเป็นตัวแปรที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการผลิตบริการสาธารณะเกิดขึ้น ซึ่งเป้าหมายในการร่วมมือกันคือการพยายามให้เกิดความพอใจในการได้รับบริการที่มีคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง
- มีทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือกัน และการเป็นหุ้นส่วน การที่แต่ละ อปท. มองว่าความร่วมมือกันระหว่างองค์กรเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องสำคัญ จะทำให้ทัศนคติในการทำงานร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น และยังทำให้ปัญหาความขัดแย้งในความแตกต่างทางความคิดในการบริหารของแต่ละท้องถิ่นลดลง
- ความสมัครใจ ตั้งใจในการทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกันนั้นหากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน
- มีความเท่าเทียมกันในการร่วมมือกัน จากข้อตกลงที่ได้กล่าวแล้วว่ามีขั้นตอนอย่างไรในข้างต้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจร่วมกันว่าสถานะของแต่ละ อปท. ที่จะเข้ามาร่วมมือกันต้องอยู่บนพื้นฐานในความเท่าเทียม ไม่มี อปท. ของท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือล้ำกัน เจื่อนใจดังกล่าวจะช่วยทำให้ทัศนคติในการดำเนินงานร่วมกันเป็นไปอย่างยุติธรรมรวมถึงการกระจายบริการที่ทำการผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมอีกด้วย
- มีความโปร่งใสในการร่วมมือกัน จากเจื่อนใจอื่นๆ ในการร่วมมือกัน เช่น ความตั้งใจจริงในการทำงาน การมีความเท่าเทียมกันในการร่วมมือ การมีทัศนคติในการให้บริการร่วมกันแล้ว เจื่อนใจที่สำคัญในการกำกับการผลิตให้เกิดผลสัมฤทธิ์ คือ ความโปร่งใสในการดำเนินการเพราะความซื่อสัตย์เป็นเครื่องมือในการลดความ

ขัดแย้งในการทำงานระหว่างองค์กร และก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

- มีข้อมูลเพียงพอในเรื่องต้นทุน-ผลประโยชน์ที่เกิดจากการร่วมมือกัน เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือกันทำงานนั้นนับเป็นเหตุผลหลักในทางเศรษฐศาสตร์ (Cost- Benefit Analysis) ซึ่งการวัดต้นทุน และผลประโยชน์นั้นต้องมีข้อมูลเพียงพอ โดยประโยชน์จากการวัดต้นทุน-ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะทำให้สามารถกำหนดได้ว่าจะทำการลงทุนผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ หรือไม่ และจะทำการผลิตด้วยวิธีการใดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการให้บริการแก่ประชาชน
- จะทำอย่างไรให้เกิดการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) เข้ามาใช้ในการประเมินแผนการดำเนินการได้อย่างแท้จริง เพราะ สภาพปัจจุบันในการวางแผนการดำเนินการผลิตบริการของ อปท. นั้นยังคงเป็นการแสดงชุดความต้องการเพียงอย่างเดียวโดยปราศจากความตระหนักรู้ว่าการดำเนินงานในภารกิจต่างๆ นั้นมีต้นทุนในการผลิตแฝงอยู่ด้วยเสมอ ทำให้การดำเนินการผลิตของ อปท. เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ และไร้ประสิทธิผลในทางปฏิบัติ
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำ “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้อีกด้วย

7.3.2 เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. และองค์กรภาครัฐ

- สร้างทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งแต่เดิมมีอำนาจในการสั่งการและบริหารอย่างเต็มที่ อีกทั้งการดำเนินการในการผลิตและการให้บริการต่างๆ ถือ

เป็นนโยบายจากต้นสังกัดที่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคสังกัดอยู่ ซึ่งกระบวนการทำงานรูปแบบดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักการการดำเนินงานพัฒนารูปแบบใหม่ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน การปรับรูปแบบและทัศนคติในการผลิตบริการนี้ยังถือเป็นการปฏิรูปวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐอีกด้วย นับเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. และองค์กรภาครัฐมีผลในทางการให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

- การสร้างทัศนคติแก่ประชาชนในท้องถิ่น ว่าตนเป็นผู้ซื้อบริการจากภาครัฐมิใช่เป็นเพียงผู้มาขอรับบริการแบบได้เปล่า และข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นเป็นพนักงานผู้ให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นการให้บริการของหน่วยงานราชการที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคจึงอยู่ในฐานะผู้ขายบริการในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการจากภาครัฐเท่านั้น
- จากเงื่อนไขในสองประการข้างต้น ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการเลือกสินค้าและบริการที่ตรงต่อชุดความต้องการของประชาสังคมอย่างแท้จริง และสร้างความพอใจสูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น นอกเหนือจากนั้นประชาชนทุกคนควรมีอำนาจในการตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำ “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้อีกด้วย

7.3.3 เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. และ ภาคเอกชน

- ต้องเป็นระบบที่มีการประสานความร่วมมือกับประชาสังคม ซึ่งทำให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไปคัดสรรเอกชนที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดการคัดเลือกที่ยุติธรรม ส่วนการว่าจ้างเอกชน เข้ามาทำงานไม่ว่าจะ Contracting, Franchise, Concession ก็ขึ้นอยู่กับประเภทงานและความเหมาะสม ภายใต้หลักการประชาธิปไตย
- ต้องมีกติกาที่ชัดเจน เพื่อลดปัญหา “การฮั้ว” ซึ่งการมีข้อตกลงที่ชัดเจนสามารถควบคุมให้การผลิตของภาคเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นในกรณี
 - การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถูกควบคุมโดย 3 บริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่ ได้แก่ Vivendi, Suez-Lyonnaise des Eaux และ SAUR/Bouygues พบว่ามีอัตราการกระจุกตัวในระดับสูงมาก และมีการหลีกเลี่ยงการแข่งขันโดยวิธี “Repeated use of negotiated procedure”
 - การให้บริการน้ำในเมือง Jakarta ประเทศอินโดนีเซีย มีผู้ได้รับสัมปทาน 2 บริษัท คือ Thames Water และ Lyonnaise des Eaux แม้ต่อมาจะมีการจัดให้มีการสัมปทานครั้งใหม่ พบว่าผู้ได้รับสัมปทานยังคงเป็น 2 บริษัทเดิม โดยไม่มีประเทศคู่แข่ง เป็นต้น
- ต้องสามารถควบคุมราคาค่าบริการสาธารณะได้ และหากจำเป็นต้องปรับระดับราคาต้องเป็นราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อให้เกิดการเป็นธรรมในการได้รับบริการของประชาชน หรือพูดอีกแบบคือราคาสินค้าต้องไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบประชาชนมากเกินไปนั่นเอง ทั้งนี้เหตุผลหลักในการให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการก็เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะให้ทั่วถึงมากกว่าที่ อปท. จะสามารถดำเนินการได้ ดังนั้นหาก อปท. ไม่สามารถควบคุมราคาค่าบริการสาธารณะได้ย่อมเท่ากับเป็นการให้เอกชนเข้ามาแสวงหาประโยชน์ส่วนเกินจากประชาชนซึ่งทำให้เกิดปัญหาการกระจายบริการสาธารณะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น
- เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการคือ ต้องลดอำนาจแทรกแซงของ ข้าราชการ และ/หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นๆ การลดอำนาจในการแทรกแซงจะเป็นตัวแปรที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำว่า “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึงความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้อีกด้วย

ทั้งนี้เงื่อนไขในการสร้างความสำเร็จในการร่วมมือลักษณะต่างๆ จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และสามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาในการได้รับบริการสาธารณะของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยการผลิตบริการสาธารณะยังคงอยู่บนพื้นฐานอันว่าด้วยเรื่องของการมีทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ในส่วนของการขยายขีดจำกัดด้านงบประมาณของแต่ละ อปท. ในการให้บริการสาธารณะสามารถทำได้หลายรูปแบบตามลักษณะต่างๆ ที่อธิบายแล้วในข้างต้น โดยเงื่อนไขข้อจำกัดและข้อควรคำนึงถึงในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทรัพยากรเป็นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อจำกัดและข้อควรคำนึงถึงในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ทรัพยากรและงบประมาณเป็นของศูนย์การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์และกรอบข้อตกลงที่สำคัญและมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

7.4 เงื่อนไขในการสร้างองค์กรที่มีบทบาทในการเป็นผู้พิจารณา และกำหนดเงื่อนไขในการทำงานร่วมกัน แบบรัฐกับเอกชน (PPPs) และแบบรัฐกับรัฐ (PUPs)

เนื่องจากโครงสร้างองค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะต่างมีโครงสร้างการทำงานและโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างกันไม่มากนักน้อย ดังนั้นการที่จะสร้างกรอบกติกาเดียวกันเพื่อลดข้อจำกัดทางการบริหารจึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือดังที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ระหว่างระดับบน และระดับล่าง ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานรวมถึงระบบการจัดสรรงบประมาณของ อปท. แต่ละระดับมีข้อจำกัดอย่างยิ่งขดประกอบกับปัญหาในเรื่องความสามารถทางการเงินในการให้บริการสาธารณะ การชื้อแย่งอำนาจทางการเมืองระดับท้องถิ่น ส่งผลต่อโครงสร้างการบริหาร และความร่วมมือของศูนย์ความร่วมมือทั้งแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันและแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกกัน ในระดับพื้นฐาน ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีองค์กรกลางที่เป็นอิสระ ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) เป็นผู้ทำหน้าที่สร้าง

กรอบกติกาเบื้องต้นเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะเกิดศูนย์ความร่วมมือในระดับท้องถิ่น ทั้งแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันและแบบ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกกัน

โครงสร้างขององค์กรกลางจะต้องประกอบด้วย คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงาน ต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในการให้บริการสาธารณะ ประเภะนั้นๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณาแผนงานที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการยื่นเสนอต่อคณะ กรรมการฯ เพื่อให้แผนงานการทำงานร่วมกันสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาทางเทคนิคในการทำน้ำที่ ร่วมกัน จึงจำเป็นที่คณะกรรมการดังกล่าวต้องมีความเชี่ยวชาญพิเศษตามแผนงานทั้ง 3 ด้าน (แผนงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข และการบรรเทาสาธารณภัย) โดยคณะกรรมการ สามารถเสนอแนะปรับปรุงแผนงานที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยื่นเสนอมา แต่ไม่สามารถ บังคับบัญชาการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งตามความต้องการของ คณะกรรมการฯ ได้ เพื่อป้องกันปัญหาการแทรกแซงจากระบบราชการ ที่นำไปสู่การขาดความเป็น อิสระของการบริหารงานระดับท้องถิ่น เพราะเป้าหมายหลักในการตั้งองค์กรกลางดังกล่าวคือ การ สร้างหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่รับเรื่องที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยื่นเสนอตาม เจตจำนงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อพิจารณาว่าควรมีกรอบการดำเนินงานอย่างไร จะสามารถดำเนินงานร่วมระหว่าง อปท. ได้หรือไม่ ตลอดจนความพร้อมทางเทคนิคในการ ดำเนินการมากน้อยเพียงใดและหากมีการพิจารณาว่าสามารถดำเนินงานร่วมกันได้ การทำงาน ร่วมกันจะต้องก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ความประหยัดจากขนาด และผลประโยชน์ กับประชาชนผู้รับบริการมากที่สุด

ดังนั้นองค์กรกลางดังกล่าวจึงถูกสร้างขึ้นเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระแก่ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ออกคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้ ซึ่งอาจขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ หน้าที่ในการพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง อปท. แล้ว หน่วยงาน ดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่ในการประเมินและติดตามผลการดำเนินงานร่วมกัน คณะกรรมการสามารถ พิจารณาว่าแผนงานนั้นๆ สามารถนำไปใช้ปฏิบัติจริงได้ โดยการประเมินผลอาจจะเป็นการสร้างความร่วมมือกับองค์กรสถาบันการศึกษาในเขตท้องถิ่นให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและ

ประเมินผลจากการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. เป็นระยะๆ ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด

ตารางแสดง 7.1 ข้อจำกัดและข้อควรคำนึงถึงในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ทรัพยากรดินและงบประมาณเป็นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
1. เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก	- การเข้าเป็นภาคีอาจมีการเพิ่มเติมหรือลดจำนวนลง เนื่องจากในการจัดกลุ่มพื้นที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัด อปท. บางแห่งในพื้นที่ใกล้เคียงอาจมีความประสงค์อย่างจะเข้าร่วมเป็นภาคี แต่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มพื้นที่นั้น หรือกรณีที่บาง อปท. ในกลุ่มพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับบันทึกข้อตกลงจะไม่เข้าร่วมเป็นภาคีด้วยก็ได้ - ในกรณีของพยานควรเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ/นายก อบจ. / ท้องถิ่นจังหวัด/ผู้แทนภาคประชาชน - การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบควรทำในลักษณะติดประกาศไว้ในสำนักงานของแต่ละ อปท.	ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการซักซ้อมและทำความเข้าใจกับ อปท.
2. วัตถุประสงค์	- ควรกำหนดวัตถุประสงค์โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนควรได้รับจากการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและจัดการร่วม	-

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. ระยะเวลาของการบันทึกข้อตกลง	- การกำหนดระยะเวลาไว้ 2 ปี เนื่องจากให้มีข้อผูกพันถึงงบประมาณที่จะใช้บริหารงานในแต่ละปี ซึ่งเป็นงบประมาณที่ตั้งไว้ในแต่ละ อปท. ที่เป็นงบประมาณรายปี ดังนั้น จึงกำหนดให้แก้ไขบันทึกข้อตกลงได้เมื่อได้ดำเนินการผ่านไปแล้ว 1 ปี	-
4. การวางแผนการดำเนินงาน	- การวางแผนการดำเนินงานได้คำนึงถึงความจำเป็นของเขตพื้นที่ที่มีการจัดบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ว่าควรมีการดำเนินการใดก่อนหลัง - ในกรณีตีประกาศในที่ทำการของ อปท. แต่ละแห่งหรือสถานที่ตีประกาศของชุมชน	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2548 และแผนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
5. ขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการ	- ขอบข่ายและกิจกรรมสามารถเพิ่มเติมได้ในกรณีที่บางพื้นที่มีขอบข่ายหรือกิจกรรมมากกว่าที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลง - การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบควรคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ พร้อมที่จะดำเนินงานร่วมกันมากขึ้นเพียงใด และสามารถกระทำการใดได้บ้าง ซึ่งจะต้องทำการตกลงและทำบัญชีรายละเอียดพัสดุ ภาครัฐที่จะดำเนินการร่วมกันอย่างชัดเจน - กิจกรรมที่กำหนดขึ้นมาทำร่วมกันนั้น จะไม่ทับซ้อนกับกิจกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วใน อปท. นั้นๆ โดยเฉพาะกิจกรรมที่แต่ละ อปท. ดำเนินการเองแล้วมีผลคุ้มค่าและสัมฤทธิ์ผลที่ดีกว่า ก็ให้ อปท. นั้นดำเนินการต่อไป	ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีที่ซักซ้อมและทำความเข้าใจกับ อปท.
6. ขอบเขตของพื้นที่ในการให้บริการ	-	-

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
7. โครงสร้างและระบบการบริหาร	- ในกรณีการฟื้นตำแหน่งหรือหมดวาระ 1. พ้นจากการดำรงตำแหน่งทางบริการของ อปท. ที่เข้าร่วมเป็นภาคี ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำรงตำแหน่งแทน 2. ตำแหน่งประธานศูนย์ฯ จะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่กรมฯ และส่วนราชการได้กำหนดหรือประกาศให้เป็นมาตรฐานไว้แล้ว	ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการชักชวนและทำความเข้าใจกับ อปท.
8. การบริหารงบประมาณ	- การนำรายจ่ายงบประมาณทั่วไปและงบเฉพาะการมาใช้เพื่อการดำเนินงานของศูนย์ฯ ซึ่งสามารถตั้งเบิกจ่ายไว้ที่แต่ละอปท. นั้น ควรมีการจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่าย ซึ่งในส่วนของการรายรับให้ตกเป็นอำนาจของกรรมการบริหารศูนย์ฯ ที่จะตกลงร่วมกันว่าจะไปใช้จ่ายเพื่อการใด แต่ในเบื้องต้นควรมีการตกลงร่วมกันไว้ก่อนลงนามในสัญญาแล้วว่า หากเกิดกรณีมีรายรับควรจะดำเนินการอย่างไร เพื่อมิให้เกิดปัญหาหลังจากดำเนินการไปแล้วและมีรายรับเกิดขึ้น - ควรมีความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณ	เนื่องจากการเบิกจ่ายเงินสนับสนุนจากแต่ละ อปท. จำเป็นต้องผ่านสภาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้มีการเบิกจ่ายเงิน โดยคำนึงถึงเงื่อนไข 1. ความสมัครใจ 2. ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน ที่มีความคล่องตัวและสอดคล้องกับการตรวจสอบของสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน(สดง.) 3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเบิกฝากเงิน การเก็บรักษาและตรวจสอบเงินของอปท. พ.ศ. 2547 4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของอปท. พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
9. การจัดสรรและบริหารทรัพยากรในการบริหารอื่นๆ	กรณีขุบเล็กศูนย์ฯ - เมื่อศูนย์ฯ ถูกขุบเล็ก หากทรัพย์สินทางการบริหารและทรัพย์สินต่างๆของศูนย์ฯ ได้มาโดยประธานศูนย์ฯ ให้ตกเป็นของ อปท. ที่ประธานดำรงตำแหน่งอยู่ - เมื่อศูนย์ฯ ถูกขุบเล็ก หากทรัพย์สินทางการบริหารและทรัพย์สินต่างๆของศูนย์ฯ ได้มาโดยการสนับสนุนของแต่ละอปท. ที่ให้การสนับสนุนทรัพย์สิน ให้ตกเป็นของแต่ละอปท. ที่ให้การสนับสนุนทรัพย์สินนั้นๆ	ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการซักซ้อมทำความเข้าใจกับ อปท.

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
10. การประชุมและการตัดสินใจ	- ในการประชุมแต่ละครั้ง ควรมีการทำรายงานผลประชุมจัดทำเป็นเอกสารไว้เป็นหลักฐาน เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนหลังข้อมูลในประเด็นที่ได้มีการตัดสินใจร่วมกัน เพราะเนื่องด้วยการนำ อปท. หลายแห่งมารวมกัน โดยเฉพาะกรรมการศูนย์ฯ ที่เป็นหัวหน้าของคณะผู้บริหารแต่ละ อปท. มารวมไว้ในสถานที่เดียวกันเพื่อจัดการบริการสาธารณะอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้ - การให้อำนาจแก่ประธานศูนย์ฯ เป็นจำนวนมาก ในฐานะเป็นเจ้าของสถานที่และมีศักยภาพในการบริหารจัดการสูงกว่า อปท. อื่น ซึ่งต้องมีการตกลงร่วมกันถึงการตัดสินใจขึ้นเด็ดขาด ในบางประเด็นที่ต้องตัดสินใจร่วมกันไม่ได้ให้เป็นอำนาจของประธานศูนย์ฯ	-
11. การจัดซื้อจัดจ้าง	- การจัดซื้อจัดจ้างให้แต่ละ อปท. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของตนเอง เนื่องจากงบประมาณและทรัพย์สินอยู่ที่แต่ละ อปท. มิได้นำมาไว้รวมศูนย์ฯ แต่อย่างใด	กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุที่ อปท. ถือปฏิบัติ

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
12. การตรวจสอบและประเมินผลงาน	- การสรรหาองค์กรภายนอกมาดำเนินการตรวจสอบประเมินผลจะประสบปัญหาในบางพื้นที่ที่เป็นการรวมกลุ่มของ อปท. ขนาดเล็กและในพื้นที่ห่างไกล ที่ไม่มีสถาบันการศึกษาหรือองค์การบริหารจัดการสาธารณะเข้ามาดำเนินการได้	-
13. การแก้ไขบันทึกข้อตกลง	-	-
14. การยกเลิกบันทึกข้อตกลง	- เพื่อให้การบอกยกเลิกข้อตกลงเป็นไปได้ยาก จึงควรให้ชี้แจงเหตุผล การใช้เสียงจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ ทั้งหมดเพราะจุดประสงค์หลักของการบันทึกข้อตกลงคือ การสร้างความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นใน อปท.	-

ตารางที่ 7.2 ข้อจำกัดและข้อควรคำนึงถึงในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของศูนย์การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
1. เงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก	- การเข้าเป็นภาคีอาจมีการเพิ่มเติมหรือลดจำนวนลง เนื่องจากในการจัดกลุ่มพื้นที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอปท. บางแห่งในพื้นที่ใกล้เคียงอาจมีความประสงค์อย่างจะเข้าร่วมเป็นภาคี แต่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มพื้นที่นั้น หรือกรณีที่บาง อปท. ในกลุ่มพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับบันทึกข้อตกลงจะไม่เข้าร่วมเป็นภาคีด้วยก็ได้ - ในกรณีของพยานควรเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ/นายก อบจ. / ท้องถิ่นจังหวัด/ผู้แทนภาคประชาชน - การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบควรทำในลักษณะติดประกาศไว้ในสำนักงานของแต่ละ อปท.	ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการซักซ้อมและทำความเข้าใจกับ อปท.
2. วัตถุประสงค์	- ควรกำหนดวัตถุประสงค์โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนควรได้รับจากการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและจัดการร่วม	-

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. ระยะเวลาของการบันทึกข้อตกลง	- การกำหนดระยะเวลาไว้ 3 ปี เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนพัฒนา 3 ปี ของ อปท. ได้บรรจุรายละเอียดการจัดทำบริการสาธารณะร่วมไว้ในแผนพัฒนา 3 ปีด้วย	-
4. การวางแผนการดำเนินงาน	- การวางแผนการดำเนินการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ หากในกรณีที่มีการจัดการบริการสาธารณะอื่นๆ ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อตกลง เพราะแต่ละพื้นที่ที่ประสบปัญหาการบริการสาธารณะที่ไม่เหมือนกัน - ด้วยข้อจำกัดด้านศักยภาพทางด้านงบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อปท. ขนาดเล็ก ให้คำนึงถึงงบประมาณของแต่ละ อปท. ที่สามารถจะกระทำได้ - ในกรณีติดประกาศทั้งในสถานที่ตั้งศูนย์ฯ และในที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งหรือสถานที่ติดประกาศของชุมชน	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2548 และแผนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
5. ขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการ	- ขอบข่ายกิจกรรมที่สามารถเพิ่มเติมในบางกรณีที่บางพื้นที่ที่มีขอบข่ายหรือกิจกรรมมากกว่าที่กำหนดในข้อตกลง - การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบควรคำนึงถึงศักยภาพของแต่ละ อปท. ว่าพัสดุ ครุภัณฑ์ พร้อมที่จะดำเนินการร่วมกันมากน้อยเพียงใด และสามารถกระทำการใดได้บ้าง ซึ่งจะต้องทำการตกลงและทำบัญชีรายละเอียดพัสดุ ครุภัณฑ์ที่จะดำเนินการร่วมกันอย่างชัดเจน - กิจกรรมที่กำหนดขึ้นมาทำร่วมกันนั้น จะต้องทับซ้อนกับกิจกรรมที่ได้ดำเนินการอยู่และใน อปท. นั้น โดยเฉพาะแต่ละกิจกรรมที่แต่ละ อปท. ดำเนินการเองแล้วมีผลคุ้มค่าดีกว่า ก็ให้ อปท. นั้นๆ ดำเนินการต่อไป - กรณีสถานที่ตั้งศูนย์ฯ ควรจัดตั้งศูนย์ฯให้อยู่ที่ อปท. ที่ประธานศูนย์ฯ ดำรงตำแหน่งทางการบริหารอยู่	- ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการซักถามและทำความเข้าใจกับ อปท.
6. ขอบเขตของพื้นที่ในการให้บริการ	-	-

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
7. โครงสร้างและระบบการบริหาร	- ในกรณีการพ้นตำแหน่งหรือหมดวาระ 1. พ้นจากการดำรงตำแหน่งการบริหารของ อปท. ที่เข้าร่วมเป็นภาคี ให้ปลด อปท. นั้นดำรงตำแหน่งแทน 2. ตำแหน่งประธานศูนย์ว่างลง สรรหาใหม่ภายใน 7 วัน - ในเรื่องของกรอบและเวลาการทำงานของศูนย์ฯ จะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่กรมฯ และส่วนราชการได้กำหนดให้เป็นมาตรฐานไว้แล้ว	ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการซักซ้อมและทำความเข้าใจกับ อปท.
8. การบริหารงบประมาณ	- การนำงบประมาณมาตั้งไว้ที่ศูนย์ฯ โดยการจัดสรรงบประมาณตามฐานะทางการของแต่ละ อปท. ควรมีการจัดทำบัญชีรายจ่ายและรายรับซึ่งในส่วนรายรับให้ตกเป็นอำนาจของกรมการบริหารศูนย์ฯ ที่จะตกลงร่วมกันว่าจะไปใช้จ่ายเพื่อการใด แต่ในเบื้องต้นควรมีการตกลงร่วมกันไว้ก่อนลงนามในสัญญาแล้วว่า หากเกิดกรณีปัญหาควรจะดำเนินการอย่างไร เพื่อมิให้เกิดปัญหาหลังจากที่ดำเนินการไปแล้วและมีรายรับเกิดขึ้น - ควรมีความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำบัญชีรายรับจ่ายที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยเฉพาะคำตอบแทนให้กับบุคลากรที่จะนำมาดำเนินการประจำหรือชั่วคราวที่ศูนย์ฯ ด้วย	เนื่องจากการเบิกจ่ายเงินสนับสนุนจากแต่ละ อปท. จำเป็นต้องผ่านสภาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้มีการเบิกจ่ายเงิน โดยคำนึงถึงเงื่อนไข 1. ความสนใจ 2. ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน ที่มีความคล่องตัวและสอดคล้องกับการตรวจสอบของสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน(สดง.) 3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเบิกฝากเงิน การเก็บรักษาและตรวจสอบเงินของ อปท. พ.ศ. 2547 4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
9. การจัดสรรและบริหารทรัพยากรในการบริหารอื่นๆ	กรณียุบเลิกศูนย์ฯ - เมื่อศูนย์ฯ ถูกยุบเลิก หากทรัพย์สินทางการบริหารและทรัพย์สินต่างๆของศูนย์ฯ ได้มาโดยประธานศูนย์ฯ ให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานศูนย์ฯดำรงตำแหน่งอยู่ - เมื่อศูนย์ฯถูกยุบเลิก หากทรัพย์สินบริหารและทรัพย์สินต่างๆของศูนย์ฯ ได้มาโดยการจัดสรรร่วมกันของคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ ให้ท้องถิ่นจังหวัดหรือหน่วยงานกลางอื่น ทำบัญชีจัดสรรให้เป็นไปตามศักยภาพของแต่ละ อปท. ที่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์สูงสุดต่อไป	ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการซักซ้อมทำความเข้าใจกับ อปท.

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
10. การประชุมและการตัดสินใจ	- ในการประชุมแต่ละครั้ง ควรมีการทำรายงานผลประชุม จัดทำเป็นเอกสารไว้เป็นหลักฐาน เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนหลังข้อมูลในประเด็นที่ได้มีการตัดสินใจร่วมกัน เพราะเนื่องด้วยการนำ อปท. หลายแห่งมารวมกัน โดยเฉพาะกรรมการศูนย์ฯ ที่เป็นหัวหน้าของคณะผู้บริหารแต่ละ อปท. มารวมไว้ในสถานที่เดียวกันเพื่อจัดการบริการสาธารณะอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้ - การให้อำนาจแก่ประธานศูนย์ฯ เป็นจำนวนมาก ในฐานะเป็นเจ้าของสถานที่และมีศักยภาพในการบริหารจัดการสูงกว่า อปท. อื่น ซึ่งต้องมีการตกลงร่วมกันถึงการตัดสินใจขั้นเด็ดขาด ในบางประเด็นที่ต้องตัดสินใจร่วมกันไม่ได้ให้อำนาจของประธานศูนย์ฯ	-
11. การจัดซื้อจัดจ้าง	การจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นหน้าที่ของศูนย์ฯ เนื่องจากมีงบประมาณร่วมกันที่ศูนย์ฯ ดังนั้นจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นในการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยฯ โดยอาศัยมติของกรรมการศูนย์ฯ ว่าเห็นความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง	กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุที่ อปท. ถือปฏิบัติ

ประเด็น	ข้อจำกัดและข้อที่ควรคำนึงถึง	ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
12. การตรวจสอบและประเมินผลงาน	- การสรรหาองค์กรภายนอกมาดำเนินการตรวจสอบประเมินผลจะประสบปัญหาในบางพื้นที่ที่เป็นการรวมกลุ่มของ อปท. ขนาดเล็ก และในพื้นที่ห่างไกล ที่ไม่มีสถาบันการศึกษาหรือองค์การบริหารจัดการสาธารณะเข้ามาดำเนินการได้	-
13. การแก้ไขบันทึกข้อตกลง	-	-
14. การยกเลิกบันทึกข้อตกลง	- เพื่อให้การบอกยกเลิกข้อตกลงเป็นไปได้อย่าง จึงควรให้ชี้แจงเหตุผล การใช้เสียงจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ ทั้งหมดเพราะจุดประสงค์ของการบันทึกข้อตกลงคือ การสร้างความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นใน อปท.	-

บทที่ 8

บทสรุป

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 มีเจตนารมณ์ให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง สามารถพัฒนาเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และในมาตรา 284 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามรัฐธรรมนูญจึงได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นมา เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมในการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้ (ตามมาตรา 17 (24)) และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนเข้ามาทำงานแทน (ตามมาตรา 22) เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง โดยเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นเอง

ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ณ ปัจจุบัน ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในหลากหลายภารกิจและมีจำนวนมากขึ้นตามแนวทางการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลาง รวมถึงการได้รับมอบหมายภารกิจจากนโยบายรัฐบาลให้ดำเนินการ แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและงบประมาณที่ส่งผลต่อการเกิดช่องว่างในการให้บริการของ อปท. ที่สำคัญคือ อปท. ขนาดเล็กที่มีอยู่เป็นจำนวนมากกลับพึ่งให้บริการหรือปฏิบัติการที่ได้รับความนิยมได้ไม่เต็มที่ ด้วยเหตุนี้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตบริการสาธารณะจึงเกิดกรอบความคิดในการร่วมมือกันระหว่างองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น อปท. ด้วยกันเอง ความร่วมมือระหว่าง อปท. กับรัฐ และความร่วมมือระหว่าง อปท. กับภาคเอกชน ในการผลิตบริการสาธารณะและสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญต่อวิวัฒนาการระบบการเมืองการปกครองของไทยซึ่งการสร้างรูปแบบ “สหการ” นั้นได้ถูกตราไว้ในกฎหมายเทศบาลของไทยมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปีมาแล้ว แต่ไม่เคยปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่ต่างประเทศเกิดรูปแบบดังกล่าวขึ้นเป็นจำนวนมากซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้พยายามสร้างวิธีการที่จะทำให้เกิดการร่วมมือกันผลิตบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง อีกทั้งรูปแบบความร่วมมือประเภทต่างๆ ที่อธิบายไว้ในเนื้อหาของงานวิจัยชิ้นนี้ยังเป็นรูปแบบการผลิตและเงื่อนไขจำเป็นในการก่อให้เกิด

ประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการบริการของประชาชนอย่างทั่วถึง และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการทบทวนมีดังต่อไปนี้

- แนวคิดเรื่องการประหยัดต่อขนาด (*Economy of scale*) คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น จะส่งผลให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยต่อหน่วยของการผลิตหรือให้บริการสาธารณะนั้นๆ ลดลง
- แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (*Good governance*) คือ การวางกรอบในการบริหารปกครอง และการประพฤติปฏิบัติขององค์กรทางปกครอง ให้มุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารงานอย่างรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (*Responsibility and Accountability*) เปิดเผยและโปร่งใส (*Transparency*) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (*Efficiency and Effectiveness*) รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน (*Participation*)
- แนวคิดเรื่องทุนทางสังคม (*Social capital*) เป็นแนวคิดที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมานฉันท์ และสามารถทำงานร่วมกันได้ เนื่องจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นทุนทางสังคมรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่นทั้งในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างเข้มแข็งและยั่งยืนได้
- แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (*Decentralization*) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นอีก 3 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (*Local Autonomy*) ในการคิด ริเริ่ม และตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ การบริหารงานที่รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (*Public services and responsiveness*) และศักยภาพทางการคลังและงบประมาณ (*Budget capacity*)

กรอบแนวทางการดำเนินงานและขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่สามารถดำเนินงานได้จริงหรือไม่ เป็นสิ่งที่ควรเริ่มต้นหรือริเริ่มให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการคงไว้ซึ่งเพียงการกำหนดอย่างเป็นนามธรรม โดยไม่มีการนำมาใช้ประโยชน์แต่อย่างใด

ร่างประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เรื่อง ลักษณะความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการให้บริการสาธารณะ

เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถผลิตบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่เกิดปัญหาซับซ้อนในการดำเนินงานหลังจากมีการร่วมมือกันให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรกำหนดลักษณะของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

อาศัยอำนาจตามมาตรา 16 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงกำหนดอำนาจหน้าที่และความร่วมรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะร่วมกันไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ความร่วมมือ

- 1) ลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ
- 2) เป็นการทำข้อตกลงในความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะร่วมกัน เนื่องจากเกินศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวสามารถทำการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงหรือไม่ อาจให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดต้นทุน
- 3) ลักษณะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีทั้งในระดับเดียวกัน และต่างระดับ
- 4) ลักษณะการทำข้อตกลงดังกล่าวตามข้อ (1) และ (2) เพื่อดำเนินงานที่มีลักษณะ คาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในบริการสาธารณะมากกว่า ๑ แห่งขึ้นไป

ข้อ 2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1 ควรดำเนินการเพื่อให้เป็นในลักษณะดังนี้ คือ

- 1) ความร่วมมือเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือกันในการทำหน้าที่ให้บริการ
- 2) เพื่อเพิ่มความสามารถในการให้บริการครอบคลุมในส่วนที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำหน้าที่ให้บริการได้ไม่ทั่วถึงหรือมีความสามารถในการให้บริการสาธารณะอย่างมีข้อจำกัด
- 3) ในกรณีที่ความร่วมมือต่างระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ มีการร่วมมือกันระหว่าง อปท. ระดับบน (อบจ.) และระดับล่าง (อบต. และเทศบาล) นั้นจะส่งผลดีต่อการให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่มีความห่างไกลความเจริญและลดข้อจำกัดในการได้รับบริการจากภาครัฐได้มากขึ้น
- 4) เป้าหมายจากการร่วมมือดังกล่าวย่อมเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในการผลิตหรือการให้บริการสาธารณะทั้งในการประหยัดจากขนาดการผลิต บริการสาธารณะ งบประมาณ บุคลากรและสามารถให้บริการที่มีการใช้ระดับเทคโนโลยีที่สูงขึ้น

ข้อ 3 ประเภทของบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะมีดังต่อไปนี้

- 1) ภารกิจการให้บริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งเป็นภารกิจหลัก 4 ด้านคือ 1) **การดูแลบำรุงรักษาและปรับปรุงโครงสร้างระบบชลประทานขนาดใหญ่** 2) **ภารกิจในการดูแลระบบขนส่งทางน้ำและสิ่งกีดขวางล่งลำน้ำ** 3) **การวางผังเมืองรวมของจังหวัด** และ 4) **ภารกิจด้านการก่อสร้างและซ่อมแซม ทางลาดยางทางหลวงชนบท สะพาน** ให้เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบต่างระดับ หรือ ระดับเดียวกัน โดยขึ้นอยู่กับจุดเชื่อมต่อของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละพื้นที่ว่าในจุดเชื่อมต่อนั้นๆ อยู่ในพื้นที่อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด แต่อย่างไรก็ตามภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดให้มีการรวมศูนย์ของพัสดุครุภัณฑ์ งบประมาณไว้เป็นส่วนกลางเพื่อประโยชน์ในการนำทรัพยากรต่างๆ ไปใช้ในการบำรุง รักษา บริการสาธารณะที่มีความเสื่อมสภาพจากการใช้งานอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สำหรับการแต่งตั้งและคัดเลือกประธานคณะกรรมการในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะความร่วมมือว่าเป็นระดับใด ในกรณีที่ความร่วมมือเป็นแบบต่างระดับประธานจะมาจากตัวแทนของ อบจ. ขณะที่ในกรณีที่เป็นการร่วมมือ

ในระดับเดียวกันประสานศูนย์ความร่วมมือระหว่าง อบท. ในการให้บริการสาธารณะจะมาจากคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละ อบท. ที่เข้าร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะ โดยหน้าที่หลักของประสานศูนย์ฯ คือการควบคุมการดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ

- 2) การกิจการให้บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย แบ่งเป็นภารกิจหลัก 2 ด้านคือ 1) **ภารกิจ**
การจัดขยะมูลฝอยและ 2) การจัดการปัญหาด้านมลพิษ ให้เป็นความร่วมมือระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบต่างระดับ หรือ ระดับเดียวกัน โดยขึ้นอยู่กับจุดเชื่อมต่อ
ของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละพื้นที่ว่าในจุดเชื่อมต่อนั้นๆ อยู่ในพื้นที่อำนาจขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด อย่างไรก็ตามภารกิจด้านสุขอนามัยทั้งหมดให้มีแยก
ทรัพยากรในการให้บริการสาธารณะ และงบประมาณ ที่ใช้ในการให้บริการสาธารณะด้าน
สุขอนามัยออกจากกันเพื่อความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละ อบท. สำหรับ
การแต่งตั้งและคัดเลือกประธานคณะกรรมการในการดำเนินการให้บริการสาธารณะ
ร่วมกันระหว่าง อบท. นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะความร่วมมือว่าเป็นระดับใด ในกรณีที่ความ
ร่วมมือเป็นแบบต่างระดับประธานจะมาจากตัวแทนของ อบจ. ขณะที่ในกรณีที่เป็นการ
ร่วมมือในระดับเดียวกันประสานศูนย์ความร่วมมือระหว่าง อบท. ในการให้บริการ
สาธารณะจะมาจากคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละ อบท. ที่เข้าร่วมมือกันในการ
ให้บริการสาธารณะ โดยหน้าที่หลักของประสานศูนย์ฯ คือการควบคุมการดำเนินการ การจัด
สรรงบประมาณเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ
- 3) การกิจการให้บริการสาธารณะการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แบ่งเป็นภารกิจหลัก 2
ด้านคือ 1) **สาธารณภัยที่เกิดเป็นประจำทุกปี** เช่น ในเขตที่ต้องรับผลกระทบจากไฟฟ้า หรือ
พื้นที่ที่เกิดภัยแล้ง เป็นต้น สำหรับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีกำหนดให้มี
ข้อตกลงและจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือในการให้บริการสาธารณภัยแบบรวม
ทรัพยากร และงบประมาณไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความสะดวกในการจัดสรรงบประมาณ
พัสดุครุภัณฑ์ ในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งสามารถหา
แนวทางป้องกันอย่างเป็นระบบ 2) **สาธารณภัยที่เกิดเป็นครั้งคราว** เช่น อัคคีภัยในชุมชน
ซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ภัยพิบัติล่วงหน้าได้ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือแบบ
แยกวัสดุครุภัณฑ์ และงบประมาณออกจากกัน เนื่องจากแต่ละ อบท. มีความสามารถทาง
การเงินที่จำกัดและมีภารกิจหลายด้านที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการ
แยกทรัพยากรทางการผลิต และงบประมาณ ออกจากกันจึงเป็นไปเพื่อความยืดหยุ่นในการ

จัดสรรงบประมาณในแต่ละ อปท. และลดปัญหาต้นทุนจม (Sunk cost) โดยความร่วมมือระหว่าง อปท. มีทั้งแบบต่างระดับหรือเป็นความร่วมมือของ อปท. ในระดับเดียวกันตามแต่พื้นที่ปัญหา โดยผู้เป็นประธานคณะกรรมการความร่วมมือเป็นไปตามสำหรับการแต่งตั้งและคัดเลือกประธานคณะกรรมการในการดำเนินการให้บริการสาธารณะร่วมกันระหว่าง อปท. นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะความร่วมมือว่าเป็นระดับใด ในกรณีที่ความร่วมมือเป็นแบบต่างระดับประธานจะมาจากตัวแทนของ อบจ. ขณะที่ในกรณีที่เป็นการร่วมมือในระดับเดียวกันประธานศูนย์ความร่วมมือระหว่าง อปท. ในการให้บริการสาธารณะจะมาจากคัดเลือกจากตัวแทนของแต่ละ อปท. ที่เข้าร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะ โดยหน้าที่หลักของประธานศูนย์ฯ คือการควบคุมการดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะ

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และลักษณะภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามรูปแบบความร่วมมือแบบระดับเดียวกันและความร่วมมือแบบต่างระดับ

ตารางที่ 1 สรุปแสดงภารกิจต่างๆที่ อปท. สามารถดำเนินการร่วมกัน ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และเป็นความร่วมมือแบบต่างระดับ

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
1. โครงสร้างพื้นฐาน 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง (ก) ทางบก	1. ปี 2546 กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด โดยให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ	งานลาดยางทางหลวงชนบท	เทศบาล อบจ. อบต.
	(1) การจัดซื้อจัดจ้าง (2) การควบคุมงาน (3) การตรวจรับงาน (4) การเบิกจ่ายเงิน 2. ให้ อปท. ดำเนินการเองทั้งหมดในการบำรุงรักษา กำกับ ควบคุม ตรวจสอบ และหากขั้นตอนใดที่ อปท. ไม่พร้อม กรมทางหลวงจะเป็นผู้ให้คำปรึกษา แนะนำ	งานบำรุงรักษาทางหลวง (อนุญาตให้ อปท. เข้าไปดูแล เกาะกลางถนน ทางเท้าไหล่ทาง ที่พักริมทางหลวง เป็นต้น)	เทศบาล อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ศึกษาความเหมาะสมของ โครงการและการสำรวจ ข้อมูล	ก่อสร้างทางหลวงชนบทและ สะพานอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)	อบจ. อบต.
	2. การสำรวจ ออกแบบ และ ประมาณราคา 3. การจัดซื้อจัดจ้าง 4. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ	ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพานและอื่นๆที่อยู่บน สายทาง (ถนนลาดยาง สะพาน ค.ส.ล.)	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต.
	5. การควบคุมงาน และการ ตรวจการก่อสร้าง 6. การจัดทำทะเบียนประวัติ	งานบำรุงรักษาถนนและ สะพาน	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ศึกษาความเหมาะสมของ โครงการและการสำรวจ ข้อมูล 2. การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 3. การสำรวจ ออกแบบ และ ประมาณราคา 4. การจัดซื้อจัดจ้าง 5. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ 6. การควบคุมงาน และการ ตรวจการก่อสร้าง 7. การจัดทำทะเบียนประวัติ	- การก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน - ก่อสร้างทางลาดยาง - ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล - ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล. (เป็น กิจกรรมที่อยู่บนเส้นทางสาย เก่าของ รพช. ในกิจการซ่อม บำรุงทาง) - ป้องกันการกัดเซาะคอ สะพาน(เป็นกิจกรรมที่ใช้ เทคนิควิชาการเฉพาะและ ดำเนินการบนเส้นทางเก่า) - บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง - บำรุงปกติผิวจราจร คอนกรีต -เสริมผิวลูกรัง - เสริมผิวลาดยาง - เสริมผิวลาดยางแบบแอส ฟัลติก - บูณะลาดยางทางและ ปรับปรุงทาง -สำรวจความเหมาะสมทาง วิศวกรรม	อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. มอบอำนาจการจัดการให้ อปท. ดำเนินการเอง โดยถ่าย โอนถนนที่เป็นสาธารณะ ทั้งหมดที่อยู่ในความ รับผิดชอบของกรมส่งเสริม สหกรณ์ ทั้งในเขตนิคม สหกรณ์และนอกเขตนิคม สหกรณ์ให้ อปท. รับไป ดำเนินการใช้ประโยชน์ ดูแล รักษาซ่อมแซม หรือก่อสร้าง เพิ่มเติม โดยใช้งบประมาณ ของ อปท. หรืองบประมาณ สนับสนุนจากหน่วยงานที่มี ภารกิจในเรื่องนี้โดยตรงเช่น กรมทางหลวง และ รพช. เป็นต้น	การก่อสร้างและบำรุงรักษา ถนนและสะพาน	เทศบาล อบจ. อบต.
	ถ่ายโอนการก่อสร้างถนน ลูกรังในเขตปฏิรูปที่ดินให้ อปท. ดำเนินการ	ก่อสร้างถนนลูกรัง	เทศบาล อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
1.2 สาธารณูปโภค	1. ดำเนินการสำรวจจัดทำบัญชีทรัพย์สินบุคลากรที่ต้องถ่ายโอน จัดทำแผนและขั้นตอนกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนสถานียนส่งให้แก่อปท. 2. เตรียมการฝึกอบรมบุคลากรให้อปท. เพื่อรองรับการถ่ายโอน 3. ถ่ายโอนภารกิจ อาคารทรัพย์สินของสถานียนส่งในพื้นที่ของ อปท.	สถานียนส่งในเขตพื้นที่ของอปท. นั้น สถานียนส่งจังหวัดให้เทศบาล(นครเมือง) กรณีนอกเขตเทศบาลดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ	เทศบาลเมืองพัทธยา อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
1.3 วิศวกรรมจราจรทางบก	1. ให้ อปท. มีอำนาจในการจัดทำ ติดตั้งหรือทำให้ปรากฏสัญญาณไฟจราจร หรือ เครื่องหมายจราจร ในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยใช้งบประมาณของ อปท. 2. ก่อนดำเนินการจัดติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณไฟจราจร หรือเครื่องหมายจราจรให้ อปท. ประสานงานกับตำรวจท้องที่	วิศวกรรมจราจรทางบก โดย การติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือ เครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นั้นๆ	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การจัดทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจร หรือเครื่องหมายจราจร ไม่รวมการจัดทำระบบจราจร การควบคุมกำกับ ดูแลการสั่งการศูนย์สั่งจราจรที่เกี่ยวกับการถวายความปลอดภัยกับพระบรมวงศานุวงศ์ บุคคลสำคัญ ศูนย์ระบบควบคุมสั่งการจราจร 4. ให้ผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการจราจรและการดำเนินการของ อปท. ให้เป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้ อปท. ดำเนินการในกรณีที่มีเหตุจำเป็น		

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
(ข) ทางน้ำ	1. ภารกิจที่ควรยกให้ อปท. ดูแล (1) งานกำจัดขยะ (2) งานกำจัดผักตบชวา (3) งานขุดลอก (4) งานก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่งพัง (5) งานติดตั้งและบำรุงรักษาและป้ายเครื่องหมายการเดินเรือ ทั้งนี้ ภารกิจทั้ง 5 ข้อนี้ต้องอยู่ในทางน้ำที่เป็นบึง ลำคลอง และแม่น้ำขนาดเล็กที่มีอยู่ใน อปท. นั้นๆเพียงแห่งเดียว หรือกรณีกระทบกับพื้นที่ท้องถิ่นหลายแห่ง อปท. อาจทำร่วมกันได้	ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ใน อปท. นั้นๆเพียงแห่งเดียว	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	อปท. ดำเนินการดูแล บำรุงรักษาร่องน้ำชายฝั่งทะเล ขนาดเล็ก การปฏิบัติ ประกอบด้วย 1. งานสำรวจสภาพของร่อง น้ำและสิ่งแวดล้อมต่างๆ 2. งานขุดลอกร่องน้ำและ ลำเลียงวัสดุที่ได้จากการขุด ลอกร่องน้ำออกจากแนว บริเวณร่องน้ำ 3. งานจัดหา ก่อสร้าง ติดตั้ง เครื่องหมายการเดินเรือใน ร่องน้ำ โดยการถ่ายโอน ภารกิจให้แก่ อปท. เฉพาะ ร่องน้ำขนาดเล็กที่อยู่ในเขต พื้นที่ปกครอง 4. ร่องน้ำขนาดอื่นๆที่เป็น ร่องน้ำสายหลักที่มี ความสำคัญทางเศรษฐกิจ กรมเจ้าท่าดูแล บำรุงรักษา ต่อไป	ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
			เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	มาตรา 117 แห่ง พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2535 ซึ่งว่าด้วยการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำ อันจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการสัญจรทางน้ำ หรือกีดขวางเส้นทางการเดินเรือ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมการไหลของกระแสน้ำ สภาพชายตลิ่งหรือชายฝั่งมากกว่าการมุ่งสนับสนุน ส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงไปแม่น้ำ ซึ่งเป็นทางน้ำสาธารณะที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัด จึงได้มีการกำหนดลักษณะของอาคารหรือการล่วงล้ำแม่น้ำที่พึงอนุญาตได้คือ	การอนุญาตให้สร้างสิ่งล่วงล้ำน้ำ	เทศบาลเมืองพญาอบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ทำเทียบเรือ 2. สะพานปรับระดับและ โป๊ะเทียบเรือ 3. สะพานข้ามแม่น้ำหรือ สะพานข้ามคลอง 4. ท่อหรือสายเคเบิล 5. เขื่อนกั้นน้ำเซาะ 6. คานเรือ 7. โรงสูบน้ำ 8. ลักษณะของการล่องลำลำนํ้าที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คือ กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ		
	1. โอนทรัพย์สินองค์ประกอบของโครงการชลประทานขนาดเล็ก 2. มอบอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการ	การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงสร้างการชลประทานขนาดเล็ก	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ทางน้ำประเภทที่ 2 ให้ อปท.ดูแลและบำรุงรักษา (ยกเว้นอาคารชลประทาน)	การดูแลรักษาทางน้ำ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
	มอบอำนาจการบริหารจัดการ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซม และปรับปรุงโครงการ ชลประทานระบบท่อ	การดูแลรักษาปรับปรุง โครงการชลประทานระบบ ท่อ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
	1. ถ่ายโอนทางชลประทาน บางประเภท(ยกเว้นสายทางที่ กรมชลประทานใช้ประโยชน์ เพื่อการดูแล บำรุงรักษาลong ชลประทาน) 2. ประเภทงานก่อสร้าง 2.1 ทางลาดยาง 2.2 ทางลำเลียงใหญ่ 2.3 ทางลำเลียงย่อย	บำรุงรักษาทางชลประทาน	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	ทำเทียบเรือสาธารณะ ที่ ก่อสร้างเพื่อวัตถุประสงค์ ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป และไม่มีการเรียกเก็บค่าใช้ทำ เทียบเรือ ดังนั้นทำเทียบเรือ ควรยกให้อปท. เป็น ผู้ดำเนินการก่อสร้างและดูแล	สถานีขนส่งทางน้ำ (ทำเทียบเรือสาธารณะ)	เทศบาล เมืองพัทยา อบต.
1.2 สาธารณูปโภค (ก) แหล่งน้ำและระบบประปา	1. ให้ อปท. มีอำนาจในการ ดูแลและบำรุงรักษาทางน้ำใน เขตพื้นที่ ซึ่งไม่มีผลกระทบ ต่อการเปลี่ยนแปลงเส้นทาง น้ำ การใช้ประโยชน์การ สัญจรทางน้ำ โดยให้ ดำเนินการ ดังนี้ 1.1 จัดทำแผนงาน 1.2 สํารวจออกแบบ 1.3 ประมาณราคา 1.4 จัดซื้อจัดจ้าง 1.5 จ้างเหมาการดำเนินการ 1.6 ดูแลบำรุงรักษา	โครงการขุดลอกหนองน้ำ และคลองธรรมชาติ	เทศบาล อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. โอนทั้งภารกิจและ สิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบ กระจายน้ำเข้าแปลง เกษตรกรรม	งานจัดสรรน้ำในระดับแปลง นาหรือคันคูน้ำ	เทศบาล อบต. อบจ.
	1. โอนทั้งภารกิจเฉพาะพื้นที่ นอกเขตชลประทาน 2. เครื่องสูบน้ำขนาดเส้นผ่าน ศูนย์กลางเล็กกว่า 6 นิ้ว	การสูบน้ำนอกเขต ชลประทาน	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
		การขุดและปรับปรุงคลองส่ง น้ำ	เทศบาล อบจ. อบต.
	1. มอบอำนาจการจัดการให้ อปท. ดำเนินการเอง โดยถ่าย โอนแหล่งน้ำที่เป็นสาธารณะ ทั้งหมดที่อยู่ในความ รับผิดชอบของกรมส่งเสริม สหกรณ์ ทั้งในเขตนิคม สหกรณ์และนอกเขตนิคม สหกรณ์ ให้ อปท.รับไป ดำเนินการใช้ประโยชน์โดย ประสานกับสหกรณ์และ	การซ่อมแซมคลองส่งน้ำ และอาคารชลประทาน	เทศบาล อบจ. อบต.
		การปรับปรุงซ่อมแซมอ่าง เก็บน้ำและฝายน้ำล้น	
		การก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	
		การขุดสระน้ำสาธารณะ	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	สมาชิกที่ใช้ประโยชน์อยู่ด้วย 2. คูแฉะ รักษาซ่อมแซม หรือ ก่อสร้างเพิ่มเติมโดยใช้ งบประมาณของ อปท. เอง หรือของงบประมาณ สนับสนุนจากหน่วยงานที่มี ภารกิจในเรื่องนี้โดยตรง เช่น กรมชลประทาน เป็นต้น		
	1. ถ่ายโอนการดูแล บำรุงรักษาแหล่งน้ำในเขต ปฏิรูปที่ดินให้กับ อปท.	การดูแลบำรุงรักษาอ่างน้ำ	
	1. ถ่ายโอนการขุดลอกคลอง และแหล่งน้ำในเขตปฏิรูป ที่ดินให้ อปท.	การขุดลอกคลองและแหล่ง น้ำ	
	1. ถ่ายโอนการขุดสระเก็บน้ำ เพื่อการอุปโภค ในเขตปฏิรูป ที่ดินให้กับ อปท.	การขุดสระเก็บน้ำเพื่อการ อุปโภค	
	1. ถ่ายโอนการขุดเจาะบ่อน้ำ บาดาลและปรับปรุง ซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาลในเขต ปฏิรูปที่ดินให้กับ อปท.	การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและ ปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำ บาดาล	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ถ่ายโอนการก่อสร้างฝาย น้ำล้น ค.ส.ล. ในเขตปฏิรูป ที่ดินให้กับ อปท.	การสร้างฝายน้ำล้น ค.ส.ล.	
	1. สำรวจ-ออกแบบ 2. ส่งมอบแบบแปลนให้แก่ อปท. 3. อปท. ทำการจัดซื้อจัดจ้าง 4. กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ให้ คำปรึกษาในการดูแลงาน ดังกล่าว	งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่ง น้ำขนาดเล็ก	เทศบาล อบจ. อบต.
	1. ถ่ายโอนงบประมาณการ ก่อสร้าง(ฝาย) และ บำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ให้ อบต. 2. โอนฝายให้เป็นทรัพย์สิน ของ อบต. และ เทศบาล 3. ให้ อบต. และเทศบาล รับผิดชอบในการบำรุงรักษา แหล่งน้ำขนาดเล็กในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของ อบต. และเทศบาลเอง	การก่อสร้างฝายประชาอาสา การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ขนาดเล็ก	เทศบาล อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ศึกษาความเหมาะสมของ โครงการและสำรวจข้อมูล	ก่อสร้างระบบน้ำสะอาด	เทศบาล
	2. การสำรวจออกแบบและ ประมาณราคา	หมู่บ้านมาตรฐาน	เมืองพัทยา
	3. การจัดซื้อจัดจ้าง	ก และ ข	อบจ. อบต.
	4. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ	ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)	เทศบาล
	5. การควบคุมงานและตรวจ การก่อสร้าง		เมืองพัทยา อบจ. อบต.
	1. จัดทำคำขอและความ ต้องการเจาะป้อน้ำบาดาล	-	เทศบาล
	2. สำรวจและจัดลำดับ ความสำคัญด้านการขาด แคลนน้ำและศักยภาพป้อน้ำ บาดาล		เมืองพัทยา
	3. ดำเนินการเจาะป้อน้ำ บาดาลในพื้นที่ที่ต้องการให้ เป็นไปตามเป้าหมาย		อบจ. อบต.
	4. ประเมินผลการปฏิบัติงาน		

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	5. จัดเก็บข้อมูลและทำ ประวัติบ่อน้ำบาดาล		
	ถ่ายโอนการจัดหาน้ำสะอาด ให้แก่ อปท.	งานจัดหาน้ำ	เทศบาล อบต. อบจ.
		อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำ บาดาล	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
		การประปาหมู่บ้านแบบ บาลขนาดกลางและขนาด ใหญ่	
		ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	
		ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน ขนาดใหญ่	
		การทดสอบประมณน้ำ	
		การปรับปรุงหมู่บ้านเดิม	
		การพัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำ บาดาลเดิม	
		การสำรวจทำแผนที่	
	1. มอบอำนาจการดูแล บำรุงรักษาให้ อปท. ดำเนินการได้เอง 2. ซ่อมบำรุงรักษา รวมทั้ง เปลี่ยนอะไหล่และอุปกรณ์ที่ ชำรุด เป็นต้น 3. มอบเครื่องสูบน้ำไฟฟ้าให้ อปท.	ภารกิจการซ่อมบำรุงรักษา เครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	เทศบาล อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตาม ระเบียบพัสดุ 2. ส่วนราชการกำหนด รูปแบบ รายการและ คุณลักษณะเฉพาะ 3. ประเมินราคากลาง	โครงการเร่งรัดการขยาย ระบบประปาชนบท	เทศบาล กทม. อบต.
	1. ส่วนราชการจัดทำสำเนา ใบอนุญาตการใช้น้ำบาดาล ให้ อปท. 2. เรียกเก็บการใช้น้ำตามกฎหมาย กระทรวง 3. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ บาดาล 4. นำรายได้ส่งคลังของ อปท.	การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	เทศบาล อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
1.3 สาธารณูปการ	1. ตลาด ตาม พ.ร.บ. การ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมายความว่า สถานที่ซึ่ง ปกคิจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็น ชุมนุม เพื่อจำหน่ายสินค้า ประเภทสัตว์ ผัก และผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็น ของสด ประกอบหรือปรุง แล้วหรือของเสียนย ทั้งนี้ไม่ว่า จะมีการจำหน่ายสินค้า ประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึง บริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ ผู้ค้าใช้เป็นชุมนุมเพื่อจำหน่าย สินค้าประเภทดังกล่าวเป็น ประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือ ตามวันที่กำหนด 2. ให้มีการถ่ายโอนตลาดของ ส่วนของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือตลาดที่จัดตั้ง โดยมี วัตถุประสงค์พิเศษเพื่อเรื่อง	การจัดให้มีการควบคุมตลาด	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ. กทม.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	หนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ เมื่อ อปท. ร้องขอหรือได้รับ ความเห็นชอบจาก คณะกรรมการกระจายอาจ ให้แก่ อปท.		
1.5 การผังเมือง	ถ่ายโอนเฉพาะบางขั้นตอนที่ คาดว่า อปท. สามารถ ดำเนินการได้ บางขั้นตอน กรมการปกครองดำเนินการ	ผังเมืองรวมอยู่ระหว่างการ บังคับใช้และหมดอายุในปี 2546,2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง	เทศบาล อบต.
	1. การวาง/ปรับปรุงผังเมือง รวม(กรมการผังเมือง ดำเนินการร่วมกับ อปท.) 2. การปฏิบัติตามผัง การ ควบคุม การดูแลตรวจสอบ (อปท. ดำเนินการ) 3. การพัฒนาตามผัง (อปท. ดำเนินการ)	การวางผังเมืองรวมที่อยู่ ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง (107 ผัง) กรมผังเมืองจะ ดำเนินการจนผังประกาศเป็น กฎกระทรวงใช้บังคับแล้วจึง ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 5 ปี ปีละประมาณ 20 ผัง	เทศบาล อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	4. การประเมินผลผัง(กรมการผังเมืองดำเนินการร่วมกับ อปท.) 5. การมีส่วนร่วมของประชาคมในงานด้านการผังเมือง(กรมการผังเมืองดำเนินการร่วมกับ อปท.)		
1.5 การควบคุมอาคาร	1. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ให้ อปท. เป็นผู้ปฏิบัติอยู่แล้ว 2. ให้กรมโยธาธิการเป็นผู้กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ให้ภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นไปตามมาตรฐาน	การควบคุมอาหาร การเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	เทศบาลเมืองพัทธยาอบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
2. สุขอนามัย	ภารกิจที่ 1-4 อปท. ดำเนินการโดยการสนับสนุน จากสำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา	1. ส่งเสริมสุขภาพจิตและ ป้องกันปัญหาสุขภาพจิตใน กลุ่มเป้าหมาย การผลิตสื่อ และหรือ/เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ด้านอาหารและยา 2. การส่งเสริมศักยภาพด้าน ความรู้ในการบริโภคและ เรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม 3. การสร้างและขยาย เครือข่ายการมีส่วนร่วมใน การคุ้มครองผู้บริโภคด้าน สาธารณสุขของผู้บริโภคใน ท้องถิ่น 4. การตรวจสอบคุ้มครอง ผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์ อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอางและวัตถุ อันตรายในสถานที่จำหน่ายที่ ระบุใน พ.ร.บ. แต่ละประเภท	เมืองพัทยา

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ปี 2545 เตรียมการ 2. อปท. ดำเนินการเองหรือ ซื้อบริการ 3. มีการกำหนดมาตรฐาน และคุณภาพการ รักษาพยาบาลระดับปฐมภูมิ และทุติยภูมิ 4. กรมการแพทย์เป็น หน่วยงานในการรักษา มาตรฐานและดูแลคุณภาพ ของการรักษาพยาบาลระดับ ปฐมภูมิและทุติยภูมิ	งานบริการสาธารณสุขเขต กทม. /ปริมณฑล/เขตเมือง	อปจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณโดยตรง ภายใต้ข้อมูลความต้องการ ของพื้นที่นั้นๆ โดยใช้แผน หลักเป็นกลไก 2. จัดสรรงบประมาณให้แก่ พื้นที่รับผิดชอบภายใต้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการและ ข้อมูลสภาพปัญหาและความ ต้องการของพื้นที่ตามผล ของแผนระดับพื้นที่ 3. อปท. ดำเนินการจัดซื้อ เวชภัณฑ์หรือวัสดุ วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ โดยการใช้แผนจากระดับล่าง เป็นกลไกในการพิจารณา ความต้องการ โดยมีการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมกับภาครัฐ เพื่อร่วมต่อรองราคากับ บริษัทผู้ขาย	ส่งเสริมกลุ่มสุขภาพแม่และ เด็ก 1. โฆษณาและเผยแพร่ 2. เวชภัณฑ์ 3. วัสดุอาหาร	เทศบาล อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. โดยตรงภายใต้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการ และ ข้อมูลของพื้นที่	การพัฒนาอนามัยชุมชนใน พื้นที่สูง - สนับสนุนวัสดุ อาหาร	เทศบาล อบต. อบจ.
	กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณไปยัง โดยตรง ภายใต้ข้อมูลความ ต้องการของพื้นที่นั้นๆ โดยใช้ แผนเป็นกลไกหลัก	การสนับสนุนเงินอุดหนุนที่ เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการ พัฒนาเด็กเล็ก	เทศบาล อบต. อบจ.
	1. กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณโดยตรง ภายใต้ข้อมูลความต้องการ ของพื้นที่นั้นๆ โดยใช้แผน เป็นกลไกหลัก 2. จัดสรรงบประมาณให้แก่ พื้นที่รับผิดชอบภายใต้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการและ ข้อมูลสภาพปัญหาและความ ต้องการของพื้นที่ตามกลไก ของแผนระดับพื้นที่	จัดหาและพัฒนาน้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ) - โฆษณาและเผยแพร่ - วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ เงินอุดหนุนสนับสนุนในการ ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ตรวจสอบการปฏิบัติตาม มาตรการป้องกันและแก้ไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2. ติดตามเฝ้าระวังผลกระทบ สิ่งแวดล้อม 3. ดำเนินงานโครงการ ป้องกันแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมและโครงการ ฟื้นฟูที่ทำเหมืองแร่แล้ว	การติดตามและตรวจสอบ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและ มลพิษในการประกอบกิจการ ตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	เทศบาล เมืองพัทธยา อบต. อบจ.
	1. การมีส่วนร่วมให้ ความเห็นในการพิจารณา อนุญาตการประกอบกิจการ 2. การให้ความเห็น/ คำแนะนำและการรายงาน ข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจตาม กฎหมาย	การดำเนินการตามกฎหมาย	เทศบาล เมืองพัทธยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. ขั้นเตรียมการ - จำแนกรายละเอียดของขอบเขตภารกิจอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่จะถ่ายโอน - กำหนดมาตรฐานกลางด้านวิศวกรรมและการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการ - จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน - กำหนดวิธีการติดตาม/กำกับดูแลการดำเนินงานของอปท. - ฝึกอบรม - สร้างเสริมสมรรถนะ/สร้างระบบเครือข่าย		

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	การมอบอำนาจการจัดการให้ อปท. ดำเนินการเอง โดยมี ขั้นตอนดังนี้ 1. อปท. จัดทำโครงการเสนอ จังหวัดพิจารณา รวบรวม วิเคราะห์เบื้องต้นเสนอเป็น แผนปฏิบัติการฯ มายังสำนัก แผนนโยบายและสิ่งแวดล้อม ตาม ม.37,38,39 แห่ง พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 2. สำนักนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อมพิจารณาวิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญของ ภาพรวมของประเทศ ข้อจำกัดของงบประมาณและ ความพร้อมของ อปท. เสนอ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ และขอตั้ง งบประมาณประจำปี	1.การสร้างจิตสำนึกด้าน สิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการ มีส่วนร่วมของประชาชน 2. การเฝ้าระวังและป้องกัน สิ่งแวดล้อม 3. การฟื้นฟูและบำบัด สิ่งแวดล้อม 4. การศึกษาวิจัยเพื่อการ จัดการสิ่งแวดล้อม 5. งานสนับสนุนแผนปฏิบัติ การเพื่อการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การถ่ายโอนงบประมาณ ตามโครงการสนับสนุน แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับ จังหวัดให้แก่ อปท.		
	1. ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับ ด้านคุณภาพน้ำ ดำเนินการเองหรือจัดจ้าง หน่วยงานของรัฐหรือ ภาคเอกชนดำเนินการแทน โดยการควบคุมมลพิษยังคง ร่วมดำเนินการในส่วนของ แม่น้ำสายหลักและน้ำทะเล ชายฝั่งและกำกับดูแลให้ อปท. ดำเนินการตามหน้าที่ และเกณฑ์ปฏิบัติที่กรม ควบคุมมลพิษกำหนด	งานติดตามตรวจสอบ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและ จัดทำรายงานสถานการณ์ มลพิษในท้องถิ่นของตน เกี่ยวกับ 1) คุณภาพน้ำ - แม่น้ำสายหลัก - ลำน้ำสาขาและแหล่งน้ำ ปิด - น้ำทะเลชายฝั่ง	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	2. ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับด้านคุณภาพอากาศและเสียง อปท. สามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพในการดำเนินการภายใต้กรอบและวิธีการที่กรมควบคุมมลพิษกำหนดและจะต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลเครือข่ายการตรวจวัดคุณภาพอากาศที่อปท. แต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการมายังศูนย์รวบรวมข้อมูลระดับประเทศที่กรมควบคุมมลพิษ โดยการควบคุมมลพิษจะเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการตรวจวัด การเชื่อมโยงข้อมูลและระบบตรวจสอบที่ถูกต้อง	2) อากาศและเสียง - ตรวจสอบสถานการณ์มลพิษทางอากาศและเสียงจากยานพาหนะ - พื้นที่ที่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศตั้งอยู่ - พื้นที่ที่ไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพตั้งอยู่ - พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษทางอากาศสูงหรือในพื้นที่ที่ต้องมีการจัดการคุณภาพอากาศในระดับภาค เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงกำหนดระบบการบริหารการใช้กฎหมายในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยให้ อปท. ที่มีความพร้อมมีอำนาจที่ดำเนินการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
3. การบรรเทาสาธารณภัย	1. อปท. สำรวจความเสียหาย และความช่วยเหลือและ รายงาน	การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ธรรมชาติ	เทศบาล อบต.
	1. มอบอำนาจการบริหาร จัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู บำรุงรักษา และการใช้ ประโยชน์ตามระเบียบ กฎหมายบัญญัติ 2. ประชาสัมพันธ์ 3. สำรวจข้อมูลความต้องการ ของ อบต. ไว้ในการ ดำเนินงานด้านการควบคุม ไฟฟ้า 4. ร่วมกับ อบต. กำหนด ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดูแล ควบคุมไฟฟ้า	การควบคุมไฟฟ้า	เทศบาล อบต.

ตารางแสดงที่ 2 ภารกิจต่างๆที่ อปท. สามารถดำเนินการร่วมกัน ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และเป็นความร่วมมือแบบระดับเดียวกัน

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
1. โครงสร้างพื้นฐาน 1.1 สาธารณูปโภค	1. ให้ อปท. กำหนดพื้นที่เป้าหมาย และดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 2. การสำรวจและออกแบบแหล่งน้ำเพื่อการประมง 3. จัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้ามาดูแลแหล่งน้ำ	การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)	อบต.
	1. ศึกษาความเหมาะสมของโครงการและจัดทำแผนและงบประมาณ 2. การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 3. การสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ การประมาณราคาและการจัดทำข้อกำหนดการก่อสร้าง 4. การจัดซื้อจัดจ้าง	1. ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ 2. ก่อสร้างระบบประปาชนบท 3. ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท 4. เจาะบ่อนบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก 5. ค่าทดสอบหลุมเจาะ 6. สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา	อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	5. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ 6. การควบคุมงานการตรวจ การจ้าง 7. การจัดทำทะเบียนประวัติ โครงการ		
	1. ศูนย์บริการสูบน้ำด้วย ไฟฟ้าประจำจังหวัดต่างๆ ของกรมพัฒนาและส่งเสริม พลังงานจะประสานงานกับ อบต. ต่างๆที่มีสถานีสูบน้ำ ตั้งอยู่ในพื้นที่เพื่อชี้แจง ตรวจสอบภารกิจทั้ง 3 งานให้ อบต. เข้าใจรวมถึงวิธี ปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจ 2. อบต. กับเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ร่วมกันสำรวจปริมาณงานที่ จะต้องบำรุงรักษาลongส่งน้ำ ทุกสถานี เพื่อทำรายละเอียด งบประมาณค่าใช้จ่ายที่ จะต้องบำรุงรักษา เพื่อจัดส่ง ให้ศูนย์	1. โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำ ด้วยไฟฟ้า 2. งานบำรุงรักษาลongส่งน้ำ ลาดคอนกรีตทั้งสายหลักและ สายซอย 3. งานเก็บค่ากระแสไฟฟ้า 4. งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ ผู้ใช้น้ำ	อบต. (ที่มีสถานีสูบน้ำตั้งอยู่ทุก ภูมิภาค)

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. ศูนย์ตรวจสอบความถูกต้องและร่วมดำเนินการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างตามระเบียบพัสดุ 4. อบต. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ เพื่อทำการซ่อมบำรุงรักษาคลองส่งน้ำทุกสาย และทุกสถานีสูบน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบที่รับโอนภารกิจ 5. ศูนย์ฯ พร้อมเจ้าหน้าที่ อบต. ร่วมกันตรวจสอบผลการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงรักษาคลองส่งน้ำที่ อบต. ได้ดำเนินการแล้วให้ เป็นไปตามเป้าหมายพร้อมทั้ง รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบมาซึ่งส่วนกลาง 6. ศูนย์ฯ กับ อบต. ร่วมกันประเมินผลงานการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า		

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. มอบให้ อปท. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ 2. เรียกเก็บค่าใช้น้ำตามกฎกระทรวง 3. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล 4. นำรายได้ส่งคลังของ อปท.	1. มอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาลเฉพาะบ่อที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางกลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) 2. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร	อปท.
1.2 การผังเมือง	ถ่ายโอนเฉพาะบางขั้นตอนที่คาดว่า อปท. สามารถดำเนินการได้ บางขั้นตอนกรมการผังเมืองดำเนินการเอง 1. การวางผังเมืองรวมจังหวัด (กรมการผังเมืองดำเนินการ) 2. การปฏิบัติตามผัง การควบคุม การดูแล การตรวจสอบ (อปท. ดำเนินการ)	ผังเมืองรวมจังหวัด	อปท.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การพัฒนาตามผัง(อปท. ดำเนินการ) 4. การประเมินผลผัง(กรรมการ ผังเมืองดำเนินการร่วมกับ อปท.) 5. การมีส่วนร่วมของ ประชาคมในงานด้านการผัง เมือง(กรรมการผังเมือง ดำเนินการร่วมกับ อปท.)		
	กรรมการผังเมืองให้ อปท. ดำเนินการวางและจัดทำผัง เมืองเองโดยใช้กรอบจากผัง เมืองรวมจังหวัดที่กรรมการผัง เมืองจัดทำให้ โดยในเบื้องต้น กรรมการผังเมืองจะจัด ฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่ เจ้าหน้าที่ของ อปท. 1. การวางผังเมืองรวม 2. การบริหารการจัดผัง	การวางแผนการจัดทำผังเมือง รวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้น ใหม่ (980 แห่ง)	เทศบาล

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง 4. การพัฒนาตามผัง 5. การควบคุม กำกับ ดูแล 6. การประเมินผลผัง (ดำเนินการร่วมกับกรมผังเมือง)		
2. สุขอนามัย 2.1 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ	ทำการส่งมอบที่ดิน ทรัพย์สิน และสิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้อปท. เพื่อทำการควบคุม ดูแล และบำรุงรักษา รวมทั้งดำเนินการก่อสร้างส่วนขยายต่อไป	1. การบำบัดน้ำเสีย (ระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 23 โครงการ) 2. การจัดการขยะมูลฝอย (ระบบการกำจัดขยะมูลฝอย 2 โครงการ)	เทศบาล

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
3. การบรรเทาสาธารณภัย 3.1 การป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัย	1. อบต. ดำเนินการป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อบต. แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงานป้องกัน ภัยของ อบต. และสนับสนุน ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่าย พลเรือนอำเภอ 2. ฝึกอบรมบุคลากรให้มี ความรู้เรื่องการบรรเทา สาธารณภัยเบื้องต้น ทั้งก่อน และหลังเกิดภัย 3. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การจัดทำแผนป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยเบื้องต้น 4. ทำคู่มือปฏิบัติการช่วยเหลือ ผู้ประสบสาธารณภัย	อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนในเขตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านรายงานเหตุสาธารณภัยเบื้องต้นต่อ อบต. 2. อบต. ออกสำรวจความเสียหาย 3. อบต. พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้นใน 3 วันนับตั้งแต่เกิดภัยพิบัติ อาทิเช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่ม ช่วยอพยพราษฎรผู้ประสบภัยไปยังที่ปลอดภัย การบรรจุหีบห่อขนส่งอพยพสัตว์เลี้ยงใช้งาน ตลอดจนจัดหาที่พักชั่วคราวให้ราษฎรที่ประสบภัยในขณะเกิดภัยจนกระทั่งภัยสงบ 4. รายงานผลการช่วยเหลือให้อำเภอและจังหวัดทราบ	การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น	อบต.

ภาคผนวก ก.

บันทึกการสัมมนาร่วมกับตัวแทนของ อบท. ที่จังหวัดกาญจนบุรี

ปัญหาทางกฎหมาย

- อบจ. มีเงิน แต่เข้าไปช่วยงานใน อบท. อื่นไม่ได้ เพราะไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของอบจ.
- เทศบาลมีรถเก็บขยะ ระดับเพลิง
- อบต. มีพื้นที่เยอะ แต่ไม่มีเงิน และมีหน้าที่ค่อนข้างมาก
- ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสหการ แต่ในทางปฏิบัติ ทำอย่างไรก็ไม่ทราบ ใครเป็นคนลงทุน ใครบริหาร ยังไม่มีความชัดเจน ดังนั้น ยังไม่มีอบท.ไหนทำ เนื่องจากกฎกติกายังไม่ชัดเจน
- เชื่อว่ามาตรา 17 (24) PUPs และมาตรา 22 PPPs จะช่วยได้ เมื่อมีประกาศของสำนักงานออกมา จะมีความชัดเจนและนำไปปฏิบัติได้
- เช่น เทศบาลมีรถดับเพลิงเยอะ การขับออกไปดับเพลิงในเขตอบต. หากน้ำมันหมด รถเสีย ใครเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น
- หากอบต. 2 แห่งร่วมมือกันแบบ 50:50 จะมีการบริหารจัดการอย่างไร ต้องเป็นข้อตกลง และมีผลผูกพันในทางกฎหมาย
- หากอบต. เอาถนนมาให้อบจ.ตัด ซึ่งอบจ.ก็อยากจะทำ แต่มีเงื่อนไขว่าสิทธิหน้าที่การดูแลถนนที่เคยเป็นของอบต. ตามมาตรา 16 อาจต้องยกให้อบจ. ตามมาตรา 17 (24) จะมีเงื่อนไขอย่างไร จึงจะได้ประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม (ช่วงเช้า)

1. ปลัดเทศบาลเมืองท่าพระแท่น

- เห็นด้วยกับโครงการวิจัย เป็นของใหม่สำหรับอบท.
- ในอนาคต คงต้องให้เอกชนเข้ามาทำแทน อบต./เทศบาล (PPPs) เพื่อลดต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นงานด้านขยะ-สิ่งแวดล้อม

- อย่างไรก็ตาม คิดว่าการร่วมมือระหว่างอปท. ด้วยกันเอง (PUPs) จะมีปัญหาเรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. บางส่วนก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับ
- ทำอย่างไรให้ผู้บริหารอปท. เข้ามารับฟัง รับทราบ และนำความคิดไปใช้ในทางปฏิบัติ เชื่อว่าในปัจจุบันผู้บริหารหลายท่านยังไม่เข้าใจ และไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร
- ปัจจุบัน อ. ท่ามะกา มีเทศบาล 6 แห่ง มีการ share กันในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น เพลิงไหม้ และภัยต่างๆ เป็นต้น
- คิดว่า PPPs จะเป็นประโยชน์มาก เช่น เรื่องขยะอปท. อาจทำหน้าที่เพียงขนขยะไปให้เอกชนเผาเท่านั้น เองๆ ไปทำอย่างอื่นดีกว่า เช่น sanitary landfill ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น
- อย่างไรก็ตาม PPPs อาจมีปัญหา หากเลือกเอกชนที่เข้ามาทำงานผิดพลาด เอกชนแสวงหากำไรสูงสุด ประชาชนอาจได้ประโยชน์น้อย ดังนั้นถ้าเลือกเอกชนได้ดี มีมาตรฐาน ประชาชนได้ประโยชน์ อปท. ก็ได้ประโยชน์
- ถึงแม้ว่าเอกชนที่เข้ามาจะมีส่วนได้ส่วนเสียกับ อปท. แต่หากเข้ามาแล้วมี efficiency cost ลดลงก็นำทำ PPPs
- คิดว่า อบจ. ควรจะสามารถเข้าไปทำงานได้ทุกอย่าง ในเรื่องที่ อบต. หรือเทศบาลไม่มีศักยภาพที่จะทำ เพราะ อบจ. เป็นหน่วยงานระดับจังหวัด

2. นายกเทศบาลตำบลทองผาภูมิ

- คิดว่าโครงการนี้มีประโยชน์
- เห็นด้วยกับท่านปลัดว่าผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสูงสุดอย่างนายกอปท. ยังไม่ค่อยรับฟัง การส่งปลัดมา แต่นายกไม่มา ก็ไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร
- ระบบการทำงานของท้องถิ่นปัจจุบันมีปัญหาเยอะ เนื่องจากผู้ออกกฎระเบียบ ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ เช่น หากปฏิบัติไม่ได้ ถูกตง. เรียกเงินคืน ฯลฯ
- ปัจจุบันท้องถิ่นต่างคนต่างทำ ไม่มีการร่วมมือกัน ท้องถิ่นไหนได้งบฯ มาก ได้เปรียบ
- อยากให้ศึกษาว่าวิธีการปฏิบัติจริงๆ มันเป็นอย่างไร
- อ.ทองผาภูมิ มี 1 เทศบาล 7 อบต. ปัจจุบันมีปัญหาเรื่องที่ดินที่จะทำ ปัจจุบันเทศบาลต้องเอาขยะไปทิ้งในเขตอบต. ซึ่งเทศบาลช่วยอบต.เก็บขยะบางส่วน และพยายามควบคุมเรื่องมลภาวะ

- เทศบาลมีงบฯ ซื้อที่ทิ้งขยะ แต่ไม่สามารถซื้อที่นอกเขตได้ มีขั้นตอนเยอะมาก ดังนั้นมีเงินแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้
- ยุทธศาสตร์ในการร่วมมือกันระหว่างเทศบาล และอบต. ไม่มี หรือมีก็น้อยมาก เนื่องจากเป็นปัญหาเรื่องต่างคนต่างอยากทำงานในพื้นที่ของตนให้ดีที่สุด เพื่อรักษาฐานเสียงของตนเอง

3. รองนายกอบต. ปากแพรก

- นายกอบต. มีประชุมเยอะมาก จริงๆ แล้วท่านอยากมาฟัง
- ปัญหาเรื่องขยะ คิดว่าเป็นปัญหาระดับชาติ เมื่อ 6-7 ปีก่อน การแก้ปัญหาภาครัฐน่าจะมีหน่วยงานขึ้นมาทำโรงไฟฟ้าโดยใช้ขยะเป็นเชื้อเพลิง
- ปัจจุบัน เริ่มมีการทำ PUPs บ้าง ไม่นานมานี้มีการลงนามร่วมกันระหว่าง วิทยาลัยสารพัดช่าง และอบต.ปากแพรก เป็นระยะเวลา 5 ปี โดยจะเข้ามาช่วยทำงานด้านการล้างแอร์ การทำอาหาร เป็นต้น
- เรื่องการรักษาฐานเสียงของตนเองนั้น เป็นไปได้เนื่องจากนายกอบต. มาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม รองนายกอบต. ซึ่งมาจากการแต่งตั้งอาจไม่คำนึงถึงเรื่องดังกล่าว
- การร่วมมือระหว่างอปท. ถ้าทำได้อาจเป็นเรื่องที่ดี เพราะอปท. แต่ละแห่งมีความรู้ความสามารถแตกต่างกัน เช่น บางแห่งอาจมีความรู้ด้านการเกษตร บางแห่งอาจเก่งด้านวิศวกรรม ดังนั้นการร่วมมือกันอาจก่อให้เกิดการ share ประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

4. ตัวแทนอบจ. กาญจนบุรี

- ปัจจุบันผู้บริหารอบจ. มีนโยบายด้านการแก้ปัญหาเรื่องขยะ การสร้างบ่อบำบัด ฯลฯ
- อย่างไรก็ตาม ปัญหา คือ เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ จะดำเนินการต่ออย่างไรให้ประสบความสำเร็จ
- อบจ.ต้องเอาขยะจากเทศบาล/อบต. หาพื้นที่ของอบต. ทิ้งขยะ
- คิดว่าหากทำ PUPs แล้วประสบความสำเร็จแล้ว อาจนำเอกชนเข้าร่วมด้วย
- เมืองกาญจนบุรี อยู่ไม่ไกลจากกทม. แต่การท่องเที่ยวไม่ Boom เท่าที่ควร คิดว่าหากมีการร่วมมือกัน อาจทำให้การท่องเที่ยว Boom รายได้ของอปท. เพิ่มขึ้น

- การให้ออปท. มียุทธศาสตร์เชิงบูรณาการร่วมกัน ควรเอาผู้บริหารของท้องถิ่นมาคุยกันจะดีกว่า การเอาเจ้าหน้าที่หรือปลัดมาคุยกัน เพราะถ้าผู้บริหารมีนโยบายไปในทิศทางเดียวกันจะทำงานได้ง่ายขึ้น
- เรื่องการสร้างถนน อบต. อยากให้ออบจ. ก่อสร้างถนนให้ ไม่มีการโอนสิทธิให้ ไม่มีการเขียนโครงการที่ดี ไม่มีตัวชี้วัด ไม่มีรายละเอียดว่าทำไมอบต. ถึงไม่สามารถทำเองได้ ดังนั้น อบจ. จึงไม่สามารถให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

5. นโยบายและแผนของ อบจ. กาญจนบุรี

- คิดว่าประกาศการกระจายอำนาจในเรื่องนี้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะปัจจุบันมีงานเข้าซ้อนมาก
- คิดว่าถ้าจะโอนงานถนนให้ออบจ. ทำ ถ้าสามารถกำหนดกติกาได้ จากไหนถึงไหนให้ออบจ. ทำ เช่น จากทางหลวงเข้าไปให้ออบจ. ทำ ถนนในหมู่บ้านให้ออบต. ทำ เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงไม่มีใครกำหนด กฎกติกาต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งเป็นทุกๆ เรื่อง ไม่ใช่แค่เรื่องถนน
- คิดว่าถ้าบอกงานกว้างๆ มีขอบเขตของงานที่ชัดเจนอย่างในปัจจุบัน ก็จะมีปัญหาทำเฉพาะพื้นที่ที่มีฐานเสียงของตน ไม่เรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม (ช่วงบ่าย) - การร่วมมือกันในเรื่องขยะ

1. ปัญหา

- เมืองกาญจนบุรี เป็นสถานที่ท่องเที่ยว ดังนั้นมีปัญหาล้นเมือง
- ระบบการกำจัดขยะยังไม่สมบูรณ์แบบ
- รถขยะไม่เพียงพอ ถึงขยะไม่เพียงพอ สถานที่ทิ้งขยะไม่เพียงพอ
- จิตสำนึกของคนยังไม่ดี ยังไม่มีการแยกขยะ
- สถานที่ทิ้งขยะอยู่ไกล มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทิ้งขยะสูงมาก
- ปัญหาเรื่องการยอมรับของประชาชน ไม่มีใครอยากให้มาทิ้งขยะในพื้นที่ของตนเอง
- งบประมาณของระบบการกำจัดขยะ ยังไม่มีแหล่งที่มาของงบฯ

- หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งอบจ. เทศบาล และอบต. ยังไม่เห็นความสำคัญกับการกำจัดขยะเท่าที่ควร ดังนั้นจึงอาจไปทำอย่างอื่นก่อน

2. วิธีการแก้ปัญหา

- อบจ. กำลังศึกษา TOR ว่าจะทำเรื่องนี้อยู่ ของอบจ. จากกระทรวงทรัพยากรฯ รวมกับงบฯ ของท้องถิ่น
- การทำ Zoning เมืองกาญจนบุรี มี 13 อำเภอ อาจแบ่งเป็น 4 zone แต่ละ zone มีที่ทิ้งขยะของตัวเอง (แก้ปัญหาเรื่องสถานที่ทิ้ง และต้นทุนค่าขนส่งสูง)
- ทำประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงปัญหา และเหตุผลที่ต้องร่วมมือกัน
- ทำประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- ไปดูงาน ระบบการกำจัดขยะที่ประสบความสำเร็จ

3. ใครทำอะไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละงาน

- อบจ. ทำประชาสัมพันธ์ในภาพรวม เช่น แผ่นป้าย จัดอบรม
- อบจ. ทำศูนย์กำจัดขยะ บ่อบำบัด คัดแยกขยะ ไปทำประโยชน์อย่างอื่น เช่น ปุ๋ย
- เรื่องเงิน อบจ. เป็นหลัก
- เทศบาล รับผิดชอบด้านการขนขยะ (รถขนขยะ)
- เรื่องการประชาสัมพันธ์ ถ้าเป็น โรงเรียน ชุมชน ที่อยู่ในเขตเทศบาล ให้เทศบาลรับผิดชอบ
- อบต. รับหน้าที่เรื่องสถานที่ทิ้งขยะ และสร้างจิตสำนึกของประชาชนในเขตอบต.
- ซึ่งเป็นการแบ่งงานตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ ซึ่ง
 - อบจ. มีเงินทุน มีการศึกษา
 - เทศบาล มีรถกำจัดขยะ
 - อบต. มีพื้นที่
- แต่ปัญหา คือ ถ้าสร้างโรงกำจัดขยะในเขต อบต. อบต. ไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย ไม่ได้ทั้งเงิน เกิดมลพิษ ประชาชนที่อยู่ในอบต. จะยอม? เทศบาลให้อะไรแก่อบต. บ้าง ให้แต่ขยะ?
- ถ้าไม่มีปัญหาเรื่องมลพิษ ไม่ว่าจะเป็น กลิ่น แมลงวัน น้ำขยะ ฯลฯ ก็อาจไม่มีปัญหา

- เทศบาลไปเก็บขยะในเขตอบต. แต่หากไม่สามารถเก็บเงินจากคนในอบต. ได้ เทศบาลจะทำอย่างไร?
- ทางแก้ปัญหาย่างหนึ่ง คือ ให้สิทธิพิเศษแก่คนในอบต. ก่อน การสร้างงานสร้างอาชีพ เป็นคนงาน เป็นคนขับรถยนต์ ฯลฯ นอกจากนี้ ป้าย หรือแก๊ส ที่ได้จากขยะ อาจให้เป็นผลประโยชน์ของอบต.
- ตัวอย่างการกำจัดขยะที่ อ.ฝาง มีงบฯ 250 ล้าน แต่ก็ยังมีปัญหาเรื่องมลภาวะอยู่ เทศบาลซื้อที่เกือบ 100 ไร่ ชาวบ้านอยู่ห่างจากพื้นที่กำจัดขยะ ก่อนการดำเนินการทำประชาพิจารณ์ก่อน มีการแบ่งผลประโยชน์ ดังนี้
 - เทศบาลได้ค่าเก็บขยะ (ค่า fee) จากชาวบ้านอยู่แล้ว และเสียค่าธรรมเนียมให้กับอบต. เช่น บาทต่อตัน
 - แต่ถ้างบฯไหนทำเอง แล้วมีปัญหา สักยภาพ-ประสิทธิภาพต่ำ ควรให้เอกชนทำ
 - ที่อ.ฝาง ให้บริษัทเอกชนเข้ามาประมูลงานด้านการบริหารจัดการ ต้องไม่มีเม็ดเงิน ต้องมีความสะอาดเรียบร้อย เดือนหนึ่งเทศบาลได้ 50,000 บาท เอกชนได้ 300 บาทต่อตัน
 - อย่างไรก็ตาม มีเงื่อนไข คือ ไม่รับขยะที่มีปัญหา เช่น ไม่คัดแยกขยะ
 - บริษัทเอกชน คัดแยกขยะไปแปรสภาพแล้วขาย ได้กำไร ในขณะที่ปัญหาขยะในพื้นที่เทศบาล และอบต. หดไป ดังนั้น win-win situation
- สถานที่ในเมืองกาญจนบุรี ที่พอจะทำเป็นสถานที่ทิ้งขยะได้ คือ บริเวณหุบเขาบ้านเก่า เนื่องจากไม่ค่อยมีคนอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว นอกจากนี้ พื้นที่ทหารก็น่าสนใจ
- ปัญหาสำคัญ คือ เรื่องประชาสัมพันธ์ และการประชาสัมพันธ์ กล่าวคือ จะประชาสัมพันธ์อย่างไร ถ้าชาวบ้านรู้ว่าประโยชน์ที่จะได้รับคืออะไร อบต.ได้อะไร ชาวบ้านได้อะไร ซึ่งเรื่องนี้ควรเป็น First stage เพราะ ถ้าเค้าไม่รู้ เค้าต่อต้าน ไม่ยอมทำ
- คนที่จะเป็นเจ้าภาพ คิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัด น่าจะสามารถประสานงานและจัดประชุม เพราะหากให้ อบต.กับเทศบาลคุยกันเอง คงเกิดขึ้นลำบาก
- ทุกฝ่ายต้องช่วยกันให้ความรู้ความเข้าใจคนในพื้นที่ของตนเอง
- ถ้ามีสถานที่ที่เป็นที่สาธารณประโยชน์จะดี เพราะจะประหยัดเงินได้เยอะ แต่ปัญหา คือ ประโยชน์ที่ได้จากขยะจะตกเป็นของใคร

- การทำ zoning เป็นไปได้ไหมว่าออกเป็นกฎหมายมาว่าพื้นที่ที่ตารางกิโลเมตรจะต้องมี 1 ที่ทิ้งขยะ แล้วท้องถิ่นที่อยู่ในเขต zoning นั้นๆ ต้องมาคุยกันให้ได้ แล้วทำประชาพิจารณ์ออกมาเหมือนอย่างในเรื่องสวนสาธารณะ ลานกีฬา ฯลฯ ที่สามารถกำหนดได้
- เช่น ในอำเภอทองผาภูมิ มี 7 อบต. 1 เทศบาล ถ้ามีข้อบังคับให้หาพื้นที่ให้ได้ 1 ที่ ถึงแม้ผู้บริหารอปท. ไม่ถูกกันก็ต้องทำ
- ถ้ามีการจัด zoning อำนาจหน้าที่ของอบจ.ก็เอาออกไปได้ แต่ปัญหาคือ อบต.+อบต. ไม่มีเงิน
- ดังนั้น อบจ. สามารถเข้ามาอุดหนุนได้ในเรื่องนี้

4. ประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ

- ทุก อปท. ได้ความสะอาดของท้องถิ่น แก้ปัญหา externality ได้ แก้ปัญหาชาวบ้านทิ้งขยะเรี่ยราด ชาวบ้านเผาขยะ แก้ปัญหามลภาวะ สภาพแวดล้อม
- ถ้าทำได้สำเร็จก็น่าจะคุ้มที่จะลงทุน เพราะจะได้ประโยชน์อื่นๆ อีก เช่น เมืองสะอาด รายได้จากการท่องเที่ยว เป็นต้น
- รายได้อื่นๆ จากผลิตภัณฑ์ที่ได้จากขยะ เช่น แก๊ส ปุ๋ย ถ่านอัดแท่ง ค่าธรรมเนียมในการเก็บขยะของเทศบาล และอบต. เป็นต้น
- จะเองบฯ มาจากไหน? ในกฎหมายเขียนว่า อปท. ต้องดูแลเรื่องความสะอาด เรื่องขยะอยู่แล้วถึงไม่มีบฯ ก็ต้องทำ
- เทศบาลหนึ่งยกตัวอย่างว่าเก็บค่าเก็บขยะเดือนละ 20 บาท ทุกบ้าน ตอนแรกๆ ก็ถูกต่อต้าน แต่พออธิบายเหตุผล เรื่อง externality ทุกคนก็ให้ความร่วมมือ
- การร่วมมือจะช่วยให้ประหยัดบฯ คิดว่างบประมาณจะลดลง cost saving เช่น เรื่อง zoning แก้ปัญหาเรื่องต้นทุนค่าขนส่งขยะ เป็นต้น นอกจากนี้ยังแก้ปัญหาเรื่องมลภาวะอีกด้วย
- Zoning จะทำให้เกิดการแข่งขัน? ถ้า zone A ทำได้ดี มีรายได้ Zone B, C ก็อยากทำบ้าง ค่าธรรมเนียมก็จะเกิดการแข่งขัน จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมน้อยสุด แต่เก็บขยะได้เท่ากัน เป็นต้น

ภาคผนวก ข.

ตัวอย่างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย¹

จังหวัดพิษณุโลก

- โครงการกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนเมือง
- ความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครพิษณุโลกกับรัฐบาลเยอรมัน
- สาเหตุของความร่วมมือ: เทศบาลนครพิษณุโลกมีประชากรหนาแน่น มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ก่อให้เกิดปัญหาขยะจำนวนมาก มีปัญหาด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ขาดความร่วมมือจากประชาชน มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะมูลฝอยต่ำมาก
- เทศบาลนครพิษณุโลกได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลเยอรมัน ในการศึกษาการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลก
- นำมาสู่การปรับปรุงบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยของเทศบาลนครพิษณุโลกอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ณ ตำบลบึงกอก อำเภอบางระกำ ห่างจากเทศบาลนครพิษณุโลกประมาณ 30 กิโลเมตร
- กลยุทธ์ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย 3 ด้านหลัก ได้แก่
 - การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน โรงเรียน สถานประกอบการ หน่วยราชการ และภาคเอกชน ก่อให้เกิด ธนาคารขยะรีไซเคิล ตลาดนัดของขายได้ ผ้าป่าขยะ แก้ปัญหาคนว่างงานในชุมชน ฯลฯ ผลการดำเนินงานดังกล่าว ทำให้ปริมาณขยะลดลงจาก 142.2 ตันต่อวัน ในปี 2539 เหลือเพียง 80 ตันต่อวัน ในปี 2545 และสามารถลดค่าใช้จ่ายสมทบในการดำเนินการจัดการขยะจากร้อยละ 96 เหลือเพียงร้อยละ 55
 - การปรับปรุงการทำงานของเทศบาลให้มีการพัฒนาการทำงานอย่างถูกหลักวิชาการ มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงความคุ้มค่าของการลงทุน
 - การร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง และเผยแพร่องค์ความรู้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน อิศระและคณะ (2547)

- เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ คือ การร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับเทศบาลนครพิษณุโลก อย่างเป็นรูปธรรม โดยการรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการขยะอย่างเป็นรูปธรรม โดยที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์จากการร่วมมือ (win-win situation) กล่าวคือ
 - ประชาชน มีความพอใจเพิ่มขึ้นเนื่องจากไม่มีปัญหามลภาวะจากขยะ ประชาชนบางกลุ่มมีรายได้จากการขายขยะ
 - เทศบาลนครพิษณุโลก สามารถแก้ปัญหาขยะซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถลดงบประมาณในการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่การบริหารจัดการขยะ

จังหวัดสงขลา

- ความร่วมมือในการปรับปรุงภูมิทัศน์ของถนนกาญจนาภิเษก (ระหว่างชายแดนมาเลเซียถึงอำเภอหาดใหญ่)
- เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีถนนกาญจนาภิเษกผ่าน (7 เทศบาล 5 องค์การบริหารส่วนตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แขวงทางหลวงสงขลา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- สาเหตุของความร่วมมือ: เนื่องจากถนนกาญจนาภิเษก เป็นถนนสายสำคัญเพื่อการท่องเที่ยว และการค้าชายแดนระหว่างไทยมาเลเซียและสิงคโปร์
- การร่วมมือครอบคลุมถึง เกาะกลางถนนและทางเท้า ระบบไฟฟ้าและแสงสว่าง ป้ายและสัญญาณไฟจราจร ผิวจราจร วินัยจราจร จุดพักรถและศูนย์บริการท่องเที่ยว
- เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ คือ การสนับสนุนจากผู้บริหารจังหวัดสงขลา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุน ส่งเสริม และกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือขึ้น

จังหวัดบุรีรัมย์

- มีความร่วมมือเกิดขึ้นหลายด้าน ได้แก่ การวางผังเมือง การกำจัดขยะ การปลูกพืชเศรษฐกิจ เป็นต้น
- ความร่วมมือดังกล่าว เกิดจากสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ได้จัดอบรมและพาไปดูงาน ให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ รวมทั้งพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- หลังจากการดูงานและการอบรม ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์ขึ้น และได้ตั้งคณะทำงานหลายคณะ ได้แก่ คณะทำงานสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจ (ยางพารา) คณะทำงานสนับสนุนการกำจัดขยะ คณะทำงานพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น
- คณะทำงานระดับจังหวัดดังกล่าวก่อให้เกิดความร่วมมือในท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ โครงการปลูกต้นไม้เทิดพระเกียรติ 72 พรรษามหาราชนิ ศูนย์เพาะชำกล้าไม้ต่างๆ การเพิ่มพื้นที่ปลูกยางพาราขึ้น 1,000 ไร่ ในปีงบประมาณ 2547 มีการแบ่ง zoning การกำจัดขยะออกเป็น 5 เขต รวมทั้งมีการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มีการนำเอา home stay มาร่วมกับกิจการทอผ้าไหม และแหล่งท่องเที่ยวโบราณคดีขอมในบริเวณใกล้เคียง
- เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญ คือ การได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานต่างๆ รวมทั้งมีการจัดประชุมและติดตามผลงานอย่างต่อเนื่อง

จังหวัดอยุธยา

- โครงการศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลนครหลวงและปริมณฑล
- จังหวัดอยุธยาแบ่งการจัดการขยะมูลฝอยออกเป็น 5 โซน ได้แก่
 - ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลนครศรีอยุธยา ครอบคลุมพื้นที่ 6 เทศบาล
 - ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลตำบลพระอินทราชา ครอบคลุมพื้นที่ 5 เทศบาล
 - ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลเมืองเสนา ครอบคลุมพื้นที่ 8 เทศบาล
 - ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลตำบลท่าเรือ ครอบคลุมพื้นที่ 3 เทศบาล

○ ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเทศบาลตำบลนครหลวง ครอบคลุมพื้นที่ 6 เทศบาล

- ขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลนครหลวง ในขณะนี้ มีเพียงประมาณ 11 ตันต่อวัน แต่จะเป็นศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยของนิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อีกประมาณ 35 ตันต่อวัน การกำจัดขยะมูลฝอยยังไม่ถูกสุขลักษณะ มีปัญหาหลายประการ เช่น การกำจัดขยะไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ไม่มีการฝังกลบ มีปัญหาขยะจำนวนมากที่ไม่ได้รับการจัดการ ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะในชุมชน การเกิดเพลิงไหม้บริเวณบ่อขยะ เป็นต้น
- แผนยุทธศาสตร์การบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยุธยาปี 2546 ได้สนับสนุนให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกอนามัยภายใน 5 ปี ระบุว่า “การก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง ทำให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยได้เองทั้งหมด การจัดสร้างระบบกำจัดขยะรวม โดยให้หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ร่วมกัน จะเป็นทางออกในการบริหารจัดการขยะในภาพรวมของพื้นที่จังหวัด และประหยัดงบประมาณในการก่อสร้าง ในการดำเนินการตามกลยุทธ์นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในการก่อสร้างและบริหารจัดการ”

ภาคผนวก ค การกิจที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานภาครัฐตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตารางที่ 1 สรุปแสดงภารกิจต่างๆที่ อปท. สามารถดำเนินการร่วมกัน ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และเป็นความร่วมมือแบบต่างระดับ

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
1. โครงสร้างพื้นฐาน 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง (ก) ทางบก	1. ปี 2546 กรมทางหลวงเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด โดยให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ	งานลาดยางทางหลวงชนบท	เทศบาล อบจ. อบต.
	(1) การจัดซื้อจัดจ้าง (2) การควบคุมงาน (3) การตรวจรับงาน (4) การเบิกจ่ายเงิน 2. ให้ อปท. ดำเนินการเองทั้งหมดในการบำรุงรักษากำกับ ควบคุม ตรวจสอบ และหากขั้นตอนใดที่ อปท. ไม่พร้อม กรมทางหลวงจะเป็นผู้ให้คำปรึกษา	งานบำรุงรักษาทางหลวง (อนุญาตให้ อปท. เข้าไปดูแล เกาะกลางถนน ทางเท้าไหล่ทาง ที่พักริมทางหลวง เป็นต้น)	เทศบาล อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ศึกษาความเหมาะสมของ โครงการและการสำรวจ ข้อมูล	ก่อสร้างทางหลวงชนบทและ สะพานอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)	อบจ. อบต.
	2. การสำรวจ ออกแบบ และ ประมาณราคา 3. การจัดซื้อจัดจ้าง 4. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ 5. การควบคุมงาน และการ ตรวจการก่อสร้าง 6. การจัดทำทะเบียนประวัติ	ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพานและอื่นๆที่อยู่บน สายทาง (ถนนลาดยาง สะพาน ค.ส.ล.)	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต.
		งานบำรุงรักษาถนนและ สะพาน	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต.
	1. ศึกษาความเหมาะสมของ โครงการและการสำรวจ ข้อมูล 2. การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 3. การสำรวจ ออกแบบ และ ประมาณราคา 4. การจัดซื้อจัดจ้าง	- การก่อสร้างถนนในหมู่บ้าน - ก่อสร้างทางลาดยาง - ก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. - ก่อสร้างท่อ ค.ส.ล. (เป็น กิจกรรมที่อยู่บนเส้นทางสาย เก่าของ รพช. ในกิจการซ่อม บำรุงทาง)	อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	5. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ 6. การควบคุมงาน และการ ตรวจการก่อสร้าง 7. การจัดทำทะเบียนประวัติ	- ป้องกันการกัดเซาะคอ สะพาน(เป็นกิจกรรมที่ใช้ เทคนิควิชาการเฉพาะและ ดำเนินการบนเส้นทางเก่า) - บำรุงปกติผิวจราจรลาดยาง - บำรุงปกติผิวจราจร คอนกรีต -เสริมผิวลูกรัง - เสริมผิวลาดยาง - เสริมผิวลาดยางแบบแอส ฟัลติก - บำรุงลาดยางทางและ ปรับปรุงทาง -สำรวจความเหมาะสมทาง วิศวกรรม	
	1. มอบอำนาจการจัดการให้ อปท. ดำเนินการเอง โดยถ่าย โอนถนนที่เป็นสาธารณะ ทั้งหมดที่อยู่ในความ รับผิดชอบของกรมส่งเสริม สหกรณ์ ทั้งในเขตนิคม	การก่อสร้างและบำรุงรักษา ถนนและสะพาน	เทศบาล อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	สหกรณ์และนอกเขตนิคม สหกรณ์ให้ อปท. รับไป ดำเนินการใช้ประโยชน์ ดูแล รักษาซ่อมแซม หรือก่อสร้าง เพิ่มเติม โดยใช้งบประมาณ ของ อปท. หรืองบประมาณ สนับสนุนจากหน่วยงานที่มี ภารกิจในเรื่องนี้โดยตรงเช่น กรมทางหลวง และ รพช. เป็นต้น		
	ถ่ายโอนการก่อสร้างถนน ลูกรังในเขตปฏิรูปที่ดินให้ อปท. ดำเนินการ	ก่อสร้างถนนลูกรัง	เทศบาล อบจ. อบต.
1.2 สาธารณูปโภค	1. ดำเนินการสำรวจจัดทำ บัญชีทรัพย์สินบุคลากรที่ ต้องถ่ายโอน จัดทำแผนและ ขั้นตอนกำหนดระยะเวลาการ ถ่ายโอนสถานีขนส่งให้แก่ อปท.	สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ของ อปท. นั้น สถานีขนส่ง จังหวัดให้เทศบาล (นคร เมือง) กรณีนอกเขตเทศบาล ดังกล่าวให้ อบจ. โดยให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมในการ	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	2. เตรียมการฝึกอบรมบุคลากรให้ อปท. เพื่อรองรับการถ่ายโอน		
	3. ถ่ายโอนภารกิจ อาคารทรัพย์สินของสถานีนั่งลงในพื้นที่ของ อปท.	บริหารจัดการ	
1.3 วิศวกรรมจราจรทางบก	1. ให้ อปท. มีอำนาจในการจัดทำ ดัดตั้งหรือทำให้ปรากฏสัญญาณไฟจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยใช้งบประมาณของ อปท. 2. ก่อนดำเนินการจัดติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณไฟจราจร หรือเครื่องหมายจราจรให้ อปท. ประสานงานกับตำรวจท้องที่	วิศวกรรมจราจรทางบก โดยการจัดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. นั้นๆ	เทศบาลเมืองพญาอบจ.อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การจัดทำ ติดตั้ง หรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจร หรือเครื่องหมายจราจร ไม่รวมการจัดทำระบบจราจร การควบคุมกำกับ ดูแลการสั่งการศูนย์สั่งจราจรที่เกี่ยวกับการถวายความปลอดภัย พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระบรมวงศานุวงศ์ บุคคลสำคัญ ศูนย์ระบบควบคุมสั่งการจราจรที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม อาชญากรรมและระบบการควบคุมการจราจรที่ต่อเนื่องกันหลายพื้นที่ 4. ให้ผู้บัญชาการตำรวจมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการจราจรและการดำเนินการของ อปท. ให้		

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	เป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้ง มีอำนาจสั่งการให้ อปท. ดำเนินการในกรณีที่มีเหตุ จำเป็น		
(ข) ทางน้ำ	1. ภารกิจที่ควรยกให้ อปท. ดูแล (1) งานกำจัดขยะ (2) งานกำจัดค้กตบชวา (3) งานขุดลอก (4) งานก่อสร้างเขื่อนกันตลิ่ง พัง (5) งานติดตั้งและบำรุงรักษา และป้ายเครื่องหมายการ เดินเรือ ทั้งนี้ ภารกิจทั้ง 5 ข้อนี้ต้องอยู่ ในทางน้ำที่เป็นบึง ลำคลอง และแม่น้ำขนาดเล็กที่มีอยู่ใน อปท. นั้นๆเพียงแห่งเดียว หรือกรณีกระทบกับพื้นที่	ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็น บึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่ มีพื้นที่อยู่ใน อปท. นั้นๆ เพียงแห่งเดียว	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	อปท. ดำเนินการดูแล บำรุงรักษาร่องน้ำชายฝั่งทะเล ขนาดเล็ก การปฏิบัติ ประกอบด้วย 1. งานสำรวจสภาพของร่อง น้ำและสิ่งแวดล้อมต่างๆ	ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
	2. งานขุดลอกร่องน้ำและ ลำเลียงวัสดุที่ได้จากการขุด ลอกร่องน้ำออกจากแนว บริเวณร่องน้ำ 3. งานจัดหา ก่อสร้าง ติดตั้ง เครื่องหมายการเดินเรือใน ร่องน้ำ โดยการถ่ายโอน ภารกิจให้แก่ อปท. เฉพาะ ร่องน้ำขนาดเล็กที่อยู่ในเขต พื้นที่ปกครอง 4. ร่องน้ำขนาดอื่นๆ ที่เป็น ร่องน้ำสายหลักที่มี ความสำคัญทางเศรษฐกิจ กรมเจ้าท่าดูแล บำรุงรักษา ต่อไป		เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	มาตรา 117 แห่ง พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2535 ซึ่งว่าด้วยการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำแม่น้ำ อันจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการสัญจรทางน้ำ หรือกีดขวางเส้นทางการเดินเรือ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมการไหลของกระแสน้ำ สภาพชายตลิ่งหรือชายฝั่งมากกว่าการมุ่งสนับสนุน ส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงไปในพื้นที่แม่น้ำ ซึ่งเป็นทางน้ำสาธารณะที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัด จึงได้มีการกำหนดลักษณะของอาคารหรือการล่วงล้ำแม่น้ำที่พึงอนุญาตได้คือ	การอนุญาตให้สร้างสิ่งล่วงล้ำน้ำ	เทศบาลเมืองพญาอบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ทำเทียบเรือ 2. สะพานปรับระดับและ โป๊ะเทียบเรือ 3. สะพานข้ามแม่น้ำหรือ สะพานข้ามคลอง 4. ท่อหรือสายเคเบิล 5. เขื่อนกั้นน้ำเซาะ 6. คานเรือ 7. โรงสูบน้ำ 8. ลักษณะของการล่องลำลำนํ้าที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คือ กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ		
	1. โอนทรัพย์สินองค์ประกอบของโครงการชลประทานขนาดเล็ก 2. มอบอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมและปรับปรุงโครงการ	การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงสร้างการชลประทานขนาดเล็ก	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ทางน้ำประเภทที่ 2 ให้ อปท.ดูแลและบำรุงรักษา (ยกเว้นอาคารชลประทาน)	การดูแลรักษาทางน้ำ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
	มอบอำนาจการบริหารจัดการ การดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซม และปรับปรุงโครงการ ชลประทานระบบท่อ	การดูแลรักษาปรับปรุง โครงการชลประทานระบบ ท่อ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
	1. ถ่ายโอนทางชลประทาน บางประเภท(ยกเว้นสายทางที่ กรมชลประทานใช้ประโยชน์ เพื่อการดูแล บำรุงรักษาลong ชลประทาน) 2. ประเภทงานก่อสร้าง 2.1 ทางลาดยาง 2.2 ทางลำเลียงใหญ่ 2.3 ทางลำเลียงย่อย	บำรุงรักษาทางชลประทาน	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	ทำเทียบเรือสาธารณะ ที่ ก่อสร้างเพื่อวัตถุประสงค์ ให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป และไม่มีการเรียกเก็บเงินค่า ใช้ทำเทียบเรือ ดังนั้นทำเทียบเรือ สาธารณะควรยกให้ อปท. เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและ ดูแล	สถานีขนส่งทางน้ำ(ทำเทียบ เรือสาธารณะ)	เทศบาล เมืองพัทยา อบต.
1.2 สาธารณูปโภค (ก) แหล่งน้ำและระบบประปา	1. ให้ อปท. มีอำนาจในการ ดูแลและบำรุงรักษาทางน้ำใน เขตพื้นที่ ซึ่งไม่มีผลกระทบ ต่อการเปลี่ยนแปลงเส้นทาง น้ำ การใช้ประโยชน์การ สัญจรทางน้ำ โดยให้ ดำเนินการ ดังนี้ 1.1 จัดทำแผนงาน 1.2 ดำรวจออกแบบ 1.3 ประมาณราคา 1.4 จัดซื้อจัดจ้าง 1.5 จ้างเหมาการดำเนินการ	โครงการขุดลอกหนองน้ำ และคลองธรรมชาติ	เทศบาล อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1.6 คู่มือบำรุงรักษา		
	1. โอนทั้งภารกิจและ สิ่งก่อสร้างเฉพาะระบบ กระจายน้ำเข้าแปลง เกษตรกรรม	งานจัดสรรน้ำในระดับแปลง นาหรือคันคูน้ำ	เทศบาล อบต. อบจ.
	1. โอนทั้งภารกิจเฉพาะพื้นที่ นอกเขตชลประทาน 2. เครื่องสูบน้ำขนาดเส้นผ่าน ศูนย์กลางเล็กกว่า 6 นิ้ว	การสูบน้ำนอกเขต ชลประทาน	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.
	1. มอบอำนาจการจัดการให้ อปท. ดำเนินการเอง โดยถ่าย โอนแหล่งน้ำที่เป็นสาธารณะ ทั้งหมดที่อยู่ในความ รับผิดชอบของกรมส่งเสริม สหกรณ์ ทั้งในเขตนิคม สหกรณ์และนอกเขตนิคม สหกรณ์ ให้ อปท.รับไป ดำเนินการใช้ประโยชน์โดย ประสานกับสหกรณ์และ	การขุดและปรับปรุงคลองส่ง น้ำ	เทศบาล อบจ. อบต.
		การซ่อมแซมคลองส่งน้ำ และอาคารชลประทาน	เทศบาล อบจ. อบต.
		การปรับปรุงซ่อมแซมอ่าง เก็บน้ำและฝายน้ำล้น	เทศบาล อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	สมาชิกที่ใช้ประโยชน์อยู่ด้วย 2. คูแฉะ รักษาซ่อมแซม หรือ ก่อสร้างเพิ่มเติมโดยใช้ งบประมาณของ อปท. เอง หรือของงบประมาณ สนับสนุนจากหน่วยงานที่มี ภารกิจในเรื่องนี้โดยตรง เช่น กรมชลประทาน เป็นต้น	การก่อสร้างฐานสูบน้ำ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	เทศบาล อบจ. อบต.
		การขุดสระน้ำสาธารณะ	เทศบาล อบจ. อบต.
	ถ่ายโอนการดูแลบำรุงรักษา แหล่งน้ำในเขตปฏิรูปที่ดิน ให้กับ อปท.	การดูแลและบำรุงรักษาอ่างน้ำ	เทศบาล อบจ. อบต.
	ถ่ายโอนการขุดลอกคลอง และแหล่งน้ำในเขตปฏิรูป ที่ดินให้ อปท.	การขุดลอกคลองและแหล่ง น้ำ	เทศบาล อบจ. อบต.
	ถ่ายโอนการขุดสระเก็บน้ำ เพื่อการอุปโภค ในเขตปฏิรูป ที่ดินให้กับ อปท.	การขุดสระเก็บน้ำเพื่อการ อุปโภค	เทศบาล อบจ. อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	ถ่ายโอนการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาลในเขตปฏิรูปที่ดินให้กับ อปท.	การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล	เทศบาล อบจ. อบต.
	ถ่ายโอนการก่อสร้างฝายน้ำล้น ค.ส.ถ. ในเขตปฏิรูปที่ดินให้กับ อปท.	การสร้างฝายน้ำล้น ค.ส.ถ.	เทศบาล อบจ. อบต.
	1. สำรวจ-ออกแบบ 2. ส่งมอบแบบแปลนให้แก่ อปท. 3. อปท. ทำการจัดซื้อจัดจ้าง 4. กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ให้คำปรึกษาในการดูแลงานดังกล่าว	งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	เทศบาล อบจ. อบต.
	1. ถ่ายโอนงบประมาณการก่อสร้าง(ฝาย) และบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้ อบต. 2. โอนฝายให้เป็นทรัพย์สินของ อบต. และ เทศบาล	การก่อสร้างฝายประชาอาสา การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก	เทศบาล อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. ให้ อบต. และเทศบาล รับผิดชอบในการบำรุงรักษา แหล่งน้ำขนาดเล็กในพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของ อบต. และเทศบาลเอง		
	1. ศึกษาความเหมาะสมของ โครงการและสำรวจข้อมูล 2. การสำรวจออกแบบและ ประมาณราคา 3. การจัดซื้อจัดจ้าง 4. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ 5. การควบคุมงานและตรวจ การก่อสร้าง	ก่อสร้างระบบน้ำสะอาด หมู่บ้านมาตรฐาน ก และ ข	เทศบาล เมืองพัทยา อบจ. อบต.
		ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)	
	1. จัดทำคำขอและความ ต้องการเจาะบ่อน้ำบาดาล 2. สำรวจและจัดลำดับ ความสำคัญด้านการขาด แคลนน้ำและศักยภาพบ่อน้ำ บาดาล	อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำ บาดาล	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. ดำเนินการเจาะบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ที่ต้องการให้เป็นไปตามเป้าหมาย 4. ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน 5. จัดเก็บข้อมูลและทำประวัติบ่อน้ำบาดาล		
	ถ่ายโอนการจัดหาน้ำสะอาดให้แก่ อปท.	งานจัดหาน้ำ	เทศบาล อบต. อบจ.
	1. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 2. กรมอนามัยกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการทำงานให้ อบต. และ อบจ. ใช้เป็นคู่มือประกอบการทำงาน 3. จัดโครงการอบรมเพื่อให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ต่างๆของ อบต. และ อบจ.	การสร้างถังเก็บน้ำแบบ ฝ.99	อบต. อบจ.
		การประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลางและขนาดใหญ่	
		ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	
		ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่	
		การทดสอบประมาน้ำ	
		การปรับปรุงหมู่บ้านเดิม	
		การพัฒนาเป่าล้างบ่อน้ำ	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
		อาคารเดิม	
		การสำรวจทำแผนที่	
	1. มอบอำนาจการดูแล บำรุงรักษาให้ อปท. ดำเนินการได้เอง 2. ซ่อมบำรุงรักษา รวมทั้ง เปลี่ยนอะไหล่และอุปกรณ์ที่ ชำรุด เป็นต้น 3. มอบเครื่องสูบน้ำไฟฟ้าให้ อปท.	ภารกิจการซ่อมบำรุงรักษา เครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	เทศบาล อบต.
	1. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตาม ระเบียบพัสดุ 2. ส่วนราชการกำหนด รูปแบบ รายการและ คุณลักษณะเฉพาะ 3. ประเมินราคากลาง	โครงการเร่งรัดการขยาย ระบบประปาชนบท	เทศบาล กทม. อบต.
	1. ส่วนราชการจัดทำสำเนา ใบอนุญาตการใช้น้ำบาดาล ให้ อปท.	การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล	เทศบาล อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	2. เรียกเก็บการใช้น้ำตามกฎหมาย กระทรวง 3. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ บาดาล 4. นำรายได้ส่งคลังของ อปท.		
1.3 สาธารณูปการ	1. ตลาด ตาม พ.ร.บ. การ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมายความว่า สถานที่ซึ่ง ปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ ชุมนุม เพื่อจำหน่ายสินค้า ประเภทสัตว์ ผัก และผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็น ของสด ประกอบหรือปรุง แล้วหรือของเสียบ่าย ทั้งนี้ไม่ว่า จะมีการจำหน่ายสินค้า ประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึง บริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ ผู้ค้าใช้เป็นชุมนุมเพื่อจำหน่าย สินค้าประเภทดังกล่าวเป็น ประจำหรือเป็นครั้งคราว	การจัดให้มีการควบคุมตลาด	เทศบาล เมืองพัทยา อบค. อบจ. กทม.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	หรือตามวันที่กำหนด 2. ให้มีการถ่ายโอนตลาดของ ส่วนของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือตลาดที่จัดตั้ง โดยมี วัตถุประสงค์พิเศษเพื่อเรื่อง หนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ เมื่อ อปท. ร้องขอหรือได้รับ ความเห็นชอบจาก คณะกรรมการกระจายอาจ ให้แก่ อปท.		
1.5 การผังเมือง	ถ่ายโอนเฉพาะบางขั้นตอนที่ คาดว่า อปท. สามารถ ดำเนินการได้ บางขั้นตอน กรมการปกครองดำเนินการ	ผังเมืองรวมอยู่ระหว่างการ บังคับใช้และหมดอายุในปี 2546,2547 และ 2548 จำนวน 57 ผัง	เทศบาล อบต.
	เอง 1. การวาง/ปรับปรุงผังเมือง รวม (กรมการผังเมือง ดำเนินการร่วมกับ อปท.) 2. การปฏิบัติตามผัง การ ควบคุม การดูแลตรวจสอบ (อปท. ดำเนินการ)	การวางผังเมืองรวมที่อยู่ ระหว่างการวาง/ปรับปรุงผัง (107 ผัง) กรมผังเมืองจะ ดำเนินการจนผังประกาศเป็น กฎกระทรวงใช้บังคับแล้วจึง ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 5 ปี ปีละประมาณ 20 ผัง	เทศบาล อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การพัฒนาตามผัง (อปท. ดำเนินการ) 4. การประเมินผลผัง(กรมการ ผังเมืองดำเนินการร่วมกับ อปท.) 5. การมีส่วนร่วมของ ประชาคมในงานด้านการผัง เมือง(กรมการผังเมือง ดำเนินการร่วมกับ อปท.)		
1.5 การควบคุมอาคาร	1. พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ให้ อปท. เป็นผู้ ปฏิบัติอยู่แล้ว 2. ให้กรมโยธาธิการเป็นผู้ กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ให้ ภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นไปตาม มาตรฐาน	การควบคุมอาหาร	เทศบาล เมืองพัทธยา อบต.
		การเปรียบเทียบคดีความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคาร	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
2. สุขอนามัย	ภารกิจที่ 1-4 อปท. ดำเนินการโดยการสนับสนุน จากสำนักงานคณะกรรมการ อาหารและยา	1. ส่งเสริมสุขภาพจิตและ ป้องกันปัญหาสุขภาพจิตใน กลุ่มเป้าหมาย การผลิตสื่อ และหรือ/เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ด้านอาหารและยา 2. การส่งเสริมศักยภาพด้าน ความรู้ในการบริโภคและ เรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม 3. การสร้างและขยาย เครือข่ายการมีส่วนร่วมใน การคุ้มครองผู้บริโภคด้าน สาธารณสุขของผู้บริโภคใน ท้องถิ่น 4. การตรวจสอบคุ้มครอง ผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์ อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอางและวัตถุ อันตรายในสถานที่จำหน่ายที่ ระบุใน พ.ร.บ. แต่ละประเภท	เมืองพัทยา

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ปี 2545 เตรียมการ 2. อปท. ดำเนินการเองหรือ ซื้อบริการ 3. มีการกำหนดมาตรฐาน และคุณภาพการ รักษาพยาบาลระดับปฐมภูมิ และทุติยภูมิ 4. กรมการแพทย์เป็น หน่วยงานในการรักษา มาตรฐานและดูแลคุณภาพ ของการรักษาพยาบาลระดับ ปฐมภูมิและทุติยภูมิ	งานบริการสาธารณสุขเขต กทม. /ปริมณฑล/เขตเมือง	อบจ.
	1. กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณโดยตรง ภายใต้งบประมาณความต้องการ ของพื้นที่นั้นๆ โดยใช้แผน หลักเป็นกลไก 2. จัดสรรงบประมาณให้แก่ พื้นที่รับผิดชอบภายใต้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการและ ข้อมูลสภาพปัญหาและความ	ส่งเสริมกลุ่มสุขภาพแม่และ เด็ก 1. โฆษณาและเผยแพร่ 2. เวชภัณฑ์ 3. วัสดุอาหาร	เทศบาล อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	ต้องการของพื้นที่ตามกลไก ของแผนระดับพื้นที่ 3. อปท. ดำเนินการจัดซื้อ เวชภัณฑ์หรือวัสดุ วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ โดยการใช้แผนจากระดับล่าง เป็นกลไกในการพิจารณา ความต้องการ โดยมีการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมกับภาครัฐ เพื่อร่วมต่อรองราคากับ บริษัทผู้ขาย		
	กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. โดยตรงภายใต้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการ และ ข้อมูลของพื้นที่	การพัฒนาอนามัยชุมชนใน พื้นที่สูง - สนับสนุนวัสดุ อาหาร	เทศบาล อบต. อบจ.
	กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณโดยตรง ภายใต้ข้อมูลความต้องการ ของพื้นที่นั้นๆ โดยใช้แผน เป็นกลไกหลัก	การสนับสนุนเงินอุดหนุนที่ เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการ พัฒนาเด็กเล็ก	เทศบาล อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. กระทรวงสาธารณสุข จัดสรรงบประมาณโดยตรง ภายใต้ข้อมูลความต้องการ ของพื้นที่นั้นๆ โดยใช้แผน เป็นกลไกหลัก 2. จัดสรรงบประมาณให้แก่ พื้นที่รับผิดชอบภายใต้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการและ ข้อมูลสภาพปัญหาและความ ต้องการของพื้นที่ตามกลไก ของแผนระดับพื้นที่	จัดหาและพัฒนาน้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ) - โฆษณาและเผยแพร่ - วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ เงินอุดหนุนสนับสนุนในการ ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	อบต. อบจ.
	1. ตรวจสอบการปฏิบัติตาม มาตรการป้องกันและแก้ไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 2. ติดตามเฝ้าระวังผลกระทบ สิ่งแวดล้อม 3. ดำเนินงานโครงการ ป้องกันแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมและโครงการ ฟื้นฟูที่ทำเหมืองแร่แล้ว	การติดตามและตรวจสอบ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและ มลพิษในการประกอบกิจการ ตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. การมีส่วนร่วมให้ความเห็นในการพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการ 2. การให้ความเห็น/คำแนะนำและการรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมาย 3. ขั้นตอนเตรียมการ - จำแนกรายละเอียดของขอบเขตภารกิจอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะถ่ายโอน - กำหนดมาตรฐานกลางด้านวิศวกรรมและการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการ - จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน - กำหนดวิธีการติดตาม/กำกับดูแลการดำเนินงานของอปท.	การดำเนินการตามกฎหมาย	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	- ฝึกอบรม - สร้างเสริมสมรรถนะ/ สร้างระบบเครือข่าย		
	การมอบอำนาจการจัดการให้ อปท. ดำเนินการเอง โดยมี ขั้นตอนดังนี้ 1. อปท. จัดทำโครงการเสนอ จังหวัดพิจารณา รวบรวม วิเคราะห์เบื้องต้นเสนอเป็น แผนปฏิบัติการฯ มายังสำนัก แผนนโยบายและสิ่งแวดล้อม ตาม ม.37,38,39 แห่ง พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 2. สำนักนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อมพิจารณาวิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญของ ภาพรวมของประเทศ ข้อจำกัดของงบประมาณและ ความพร้อมของ อปท. เสนอ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ และขอตั้ง	1.การสร้างจิตสำนึกด้าน สิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการ มีส่วนร่วมของประชาชน 2. การเฝ้าระวังและป้องกัน สิ่งแวดล้อม 3. การฟื้นฟูและบำบัด สิ่งแวดล้อม 4. การศึกษาวิจัยเพื่อการ จัดการสิ่งแวดล้อม 5. งานสนับสนุนแผนปฏิบัติ การเพื่อการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	งบประมาณประจำปี 3. การถ่ายโอนงบประมาณ ตามโครงการสนับสนุน แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับ จังหวัดให้แก่ อปท.		
	1. ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับ ด้านคุณภาพน้ำ ดำเนินการเองหรือจัดจ้าง หน่วยงานของรัฐหรือ ภาคเอกชนดำเนินการแทน โดยการควบคุมมลพิษยังคง ร่วมดำเนินการในส่วน แม่น้ำสายหลักและน้ำทะเล ชายฝั่งและกำกับดูแลให้ อปท. ดำเนินการตามหน้าที่ และเกณฑ์ปฏิบัติที่กรม ควบคุมมลพิษกำหนด 2. ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับ ด้านคุณภาพอากาศและเสียง	งานติดตามตรวจสอบ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและ จัดทำรายงานสถานการณ์ มลพิษในท้องถิ่นของตน เกี่ยวกับ 1) คุณภาพน้ำ - แม่น้ำสายหลัก - ลำน้ำสาขาและแหล่งน้ำ ปิด - น้ำทะเลชายฝั่ง 2) อากาศและเสียง - ตรวจสอบสถานการณ์ มลพิษทางอากาศและเสียง จากยานพาหนะ	เทศบาล เมืองพัทยา อบค. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	อปท. สามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพในการดำเนินการภายใต้กรอบและวิธีการที่กรมควบคุมมลพิษกำหนดและจะต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลเครือข่ายการตรวจวัดคุณภาพอากาศที่อปท. แต่ละแห่งเป็นผู้ดำเนินการมายังศูนย์รวบรวมข้อมูลระดับประเทศที่กรมควบคุมมลพิษ โดยการควบคุมมลพิษจะเป็นผู้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการตรวจวัด การเชื่อมโยงข้อมูล และระบบตรวจสอบที่ถูกต้อง	- พื้นที่ที่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศตั้งอยู่ - พื้นที่ที่ไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพตั้งอยู่ - พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหามลพิษทางอากาศสูงหรือในพื้นที่ที่ต้องมีการจัดการคุณภาพอากาศในระดับภาค เช่น โครงการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น	

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงกำหนดระบบการบริหารการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยให้ อปท. ที่มีความพร้อมมีอำนาจที่ดำเนินการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายว่า ด้วยการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกรมควบคุมมลพิษกำกับดูแลตามกฎหมาย	การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ	เทศบาล เมืองพัทยา อบต. อบจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
3. การบรรเทาสาธารณภัย	1. อปท. สำรวจความเสียหาย และความช่วยเหลือและ รายงาน	การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ธรรมชาติ	เทศบาล อบต.
	1. มอบอำนาจการบริหาร จัดการ การอนุรักษ์ ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์ตาม ระเบียบกฎหมายบัญญัติ 2. ประชาสัมพันธ์ 3. สำรวจข้อมูลความต้องการ ของ อบต. ไว้ในการ ดำเนินงานด้านการควบคุม ไฟฟ้า 4. ร่วมกับ อบต. กำหนด ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดูแล ควบคุมไฟฟ้า	การควบคุมไฟฟ้า	เทศบาล อบต.

ตารางแสดงที่ 2 ภารกิจต่างๆ ที่ อปท. สามารถดำเนินการร่วมกัน ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และเป็นความร่วมมือแบบระดับเดียวกัน

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
1. โครงสร้างพื้นฐาน 1.1 สาธารณูปโภค	1. ให้ อปท. กำหนดพื้นที่เป้าหมาย และดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 2. การสำรวจและออกแบบแหล่งน้ำเพื่อการประมง 3. จัดตั้งองค์กรชุมชนที่เข้ามาดูแลแหล่งน้ำ	การขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อการประมง (ประมงหมู่บ้าน)	อบต.
	1. ศึกษาความเหมาะสมของโครงการและจัดทำแผนและงบประมาณ 2. การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน 3. การสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ การประมาณราคาและการจัดทำข้อกำหนดการก่อสร้าง 4. การจัดซื้อจัดจ้าง	1. ขุดสระ/ขุดลอกหนองน้ำ 2. ก่อสร้างระบบประปาชนบท 3. ซ่อมแซมและปรับปรุงระบบประปาชนบท 4. เจาะบ่อนบาดาลพร้อมสูบน้ำโยก 5. ค่าทดสอบหลุมเจาะ 6. สำรวจแหล่งน้ำทางธรณีวิทยา	อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	5. การทดสอบและควบคุม คุณภาพวัสดุ 6. การควบคุมงานการตรวจ การจ้าง 7. การจัดทำทะเบียนประวัติ โครงการ		
	1. ศูนย์บริการสูบน้ำด้วย ไฟฟ้าประจำจังหวัดต่างๆ ของกรมพัฒนาและส่งเสริม พลังงานจะประสานงานกับ อบต. ต่างๆที่มีสถานีสูบน้ำ ตั้งอยู่ในพื้นที่เพื่อชี้แจง ตรวจสอบภารกิจทั้ง 3 งานให้ อบต. เข้าใจรวมถึงวิธี ปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจ 2. อบต. กับเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ร่วมกันสำรวจปริมาณงานที่ จะต้องบำรุงรักษาลongส่งน้ำ ทุกสถานี เพื่อทำรายละเอียด งบประมาณค่าใช้จ่ายที่ จะต้องบำรุงรักษา เพื่อจัดส่ง ให้ศูนย์	1. โครงการถ่ายโอนการสูบน้ำ ด้วยไฟฟ้า 2. งานบำรุงรักษาลongส่งน้ำ ลาดคอนกรีตทั้งสายหลักและ สายซอย 3. งานเก็บค่ากระแสไฟฟ้า 4. งานประสานจัดตั้งสหกรณ์ ผู้ใช้น้ำ	อบต. (ที่มีสถานีสูบน้ำตั้งอยู่ทุก ภูมิภาค)

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. ศูนย์ตรวจสอบความถูกต้องและร่วมดำเนินการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างตามระเบียบพัสดุ 4. อบต. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ เพื่อทำการซ่อมบำรุงรักษาคลองส่งน้ำทุกสาย และทุกสถานีสูบน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบที่รับโอนภารกิจ 5. ศูนย์ฯ พร้อมเจ้าหน้าที่ อบต. ร่วมกันตรวจสอบผลการปฏิบัติงานซ่อมบำรุงรักษาคลองส่งน้ำที่ อบต. ได้ดำเนินการแล้วให้ เป็นไปตามเป้าหมายพร้อมทั้ง รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบมาซึ่งส่วนกลาง 6. ศูนย์ฯ กับ อบต. ร่วมกันประเมินผลงานการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า		

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. มอบให้ อปท. ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ 2. เรียกเก็บค่าใช้น้ำตามกฎกระทรวง 3. มอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาล 4. นำรายได้ส่งคลังของ อปท.	1. มอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อบาดาลเฉพาะบ่อที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางกลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร) 2. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร	อปจ.
1.2 การผังเมือง	ถ่ายโอนเฉพาะบางขั้นตอนที่คาดว่า อปท. สามารถดำเนินการได้ บางขั้นตอนกรมการผังเมืองดำเนินการเอง 1. การวางผังเมืองรวมจังหวัด (กรมการผังเมืองดำเนินการ) 2. การปฏิบัติตามผัง การควบคุม การดูแล การตรวจสอบ (อปท. ดำเนินการ)	ผังเมืองรวมจังหวัด	อปจ.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การพัฒนาตามผัง(อปท. ดำเนินการ) 4. การประเมินผลผัง(กรรมการ ผังเมืองดำเนินการร่วมกับ อปท.) 5. การมีส่วนร่วมของ ประชาคมในงานด้านการผัง เมือง(กรรมการผังเมือง ดำเนินการร่วมกับ อปท.)		
	กรรมการผังเมืองให้ อปท. ดำเนินการวางและจัดทำผัง เมืองเองโดยใช้กรอบจากผัง เมืองรวมจังหวัดที่กรรมการผัง เมืองจัดทำให้ โดยในเบื้องต้น กรรมการผังเมืองจะจัด ฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่ เจ้าหน้าที่ของ อปท. 1. การวางผังเมืองรวม 2. การบริหารการจัดผัง	การวางแผนการจัดทำผังเมือง รวมในเขตเทศบาลที่จัดตั้งขึ้น ใหม่ (980 แห่ง)	เทศบาล

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	3. การปฏิบัติให้เป็นไปตามผัง 4. การพัฒนาตามผัง 5. การควบคุม กำกับ ดูแล 6. การประเมินผลผัง (ดำเนินการร่วมกับกรมผังเมือง)		
2. สุขอนามัย 2.1 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ	ทำการส่งมอบที่ดิน ทรัพย์สิน และสิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้อปท. เพื่อทำการควบคุม ดูแล และบำรุงรักษา รวมทั้งดำเนินการก่อสร้างส่วนขยายต่อไป	1. การบำบัดน้ำเสีย (ระบบบำบัดน้ำเสีย จำนวน 23 โครงการ) 2. การจัดการขยะมูลฝอย (ระบบการกำจัดขยะมูลฝอย 2 โครงการ)	เทศบาล

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
3. การบรรเทาสาธารณภัย 3.1 การป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัย	1. อบต. ดำเนินการป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือนในเขต อบต. แต่งตั้งพนักงานป้องกันภัย บังคับบัญชาพนักงานป้องกัน ภัยของ อบต. และสนับสนุน ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่าย พลเรือนอำเภอ 2. ฝึกอบรมบุคลากรให้มี ความรู้เรื่องการบรรเทา สาธารณภัยเบื้องต้น ทั้งก่อน และหลังเกิดภัย 3. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การจัดทำแผนป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยเบื้องต้น 4. ทำคู่มือปฏิบัติการช่วยเหลือ ผู้ประสบสาธารณภัย	อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือนในเขตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	อบต.

ประเภทของบริการสาธารณะ	ขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ	ภารกิจ	อปท.
	1. ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านรายงานเหตุสาธารณภัยเบื้องต้นต่อ อบต. 2. อบต. ออกสำรวจความเสียหาย 3. อบต. พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้นใน 3 วันนับตั้งแต่เกิดภัยพิบัติ อาทิเช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง น้ำดื่ม ช่วยอพยพราษฎรผู้ประสบภัยไปยังที่ปลอดภัย การบรรจุหีบห่อขนส่งอพยพสัตว์เลี้ยงใช้งาน ตลอดจนจัดหาที่พักชั่วคราวให้ราษฎรที่ประสบภัยในขณะเกิดภัยจนกระทั่งภัยสงบ 4. รายงานผลการช่วยเหลือให้อำเภอและจังหวัดทราบ	การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น	อบต.

ภาคผนวก ง เงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานให้บริการสาธารณะ

เนื่องจากในการให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการในหลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของบริการสาธารณะว่ามีระดับเทคโนโลยีอยู่ในระดับใดและควรใช้ความร่วมมือในการผลิตบริการสาธารณะประเภทใดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดจากขนาดในการผลิตบริการสาธารณะ ภายใต้งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะจึงควรพิจารณาเงื่อนไขความเหมาะสมสำหรับแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างทั้งในเรื่องลักษณะทางกายภาพและความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ประเภทของบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นยังขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญในการผลิตบริการสาธารณะของแต่ละ อปท. ว่ามีขีดความสามารถในระดับใด

(1) เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. ทั้งแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันและแบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแยกกัน

- การมีวิสัยทัศน์ที่มุ่งเพื่อสาธารณะประโยชน์ วิสัยทัศน์ในการร่วมมือกันในการผลิตจะเป็นตัวแปรที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการผลิตบริการสาธารณะเกิดขึ้น ซึ่งเป้าหมายในการร่วมมือกันคือการพยายามให้เกิดความพอใจในการได้รับบริการที่มีคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง
- มีทัศนคติที่ดีต่อความร่วมมือกัน และการเป็นหุ้นส่วน การที่แต่ละ อปท. มองว่าความร่วมมือกันระหว่างองค์กรเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องสำคัญ จะทำให้ทัศนคติในการทำงานร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น และยังทำให้ปัญหาความขัดแย้งในความแตกต่างทางความคิดในการบริหารของแต่ละท้องถิ่นลดลง
- ความสมัครใจ ตั้งใจในการทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกันนั้นหากปราศจากความตั้งใจจริงกระบวนการผลิตบริการให้ได้ผลสัมฤทธิ์ย่อมไม่เกิดขึ้นและเห็นเป็นรูปธรรมอย่างแน่นอน

- มีความเท่าเทียมกันในการร่วมมือกัน จากข้อตกลงที่ได้กล่าวแล้วว่า มีขั้นตอนอย่างไรข้างต้นจำเป็นต้องมีความเข้าใจร่วมกันว่าสถานะของแต่ละ อปท. ที่จะเข้ามาร่วมมือกันอยู่ต้องอยู่บนพื้นฐานในความเท่าเทียม ไม่มี อปท. ของท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือล้ำกัน เงื่อนไขดังกล่าวจะช่วยทำให้ทัศนคติในการดำเนินงานร่วมกันเป็นไปอย่างยุติธรรมรวมถึงการกระจายบริการที่ทำการผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมอีกด้วย
- มีความโปร่งใสในการร่วมมือกัน จากเงื่อนไขอื่นๆ ในการร่วมมือกัน เช่น ความตั้งใจจริงในการทำงาน การมีความเท่าเทียมกันในการร่วมมือ การมีทัศนคติในการให้บริการร่วมกันแล้ว เงื่อนไขที่สำคัญในการกำกับการผลิตให้เกิดผลสัมฤทธิ์คือความโปร่งใสในการดำเนินการเพราะความซื่อสัตย์เป็นเครื่องมือในการลดความขัดแย้งในการทำงานระหว่างองค์กร และก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- มีข้อมูลเพียงพอในเรื่องต้นทุน-ผลประโยชน์ที่เกิดจากการร่วมมือกัน เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือกันทำงานนั้นนับเป็นเหตุผลหลักในทางเศรษฐศาสตร์ (Cost- Benefit Analysis) ซึ่งการวัดต้นทุน และผลประโยชน์นั้นต้องมีข้อมูลเพียงพอ โดยประโยชน์จากการวัดต้นทุน-ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะทำให้สามารถกำหนดได้ว่าจะทำการลงทุนผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ หรือไม่ และจะทำการผลิตด้วยวิธีการใดให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการให้บริการแก่ประชาชน
- จะทำอย่างไรให้เกิดการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) เข้ามาใช้ในการประเมินแผนการดำเนินการได้อย่างแท้จริงเพราะ สภาพปัจจุบันในการวางแผนการดำเนินการผลิตบริการของ อปท. นั้นยังคงเป็นการแสดงชุดความต้องการเพียงอย่างเดียวโดยปราศจากความตระหนักรู้ว่า การดำเนินงานในภารกิจต่าง ๆ นั้นมีต้นทุนในการผลิตแฝงอยู่ด้วยเสมอ ทำให้การดำเนินการผลิตของ อปท. เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ และไร้ประสิทธิผลในทางปฏิบัติ
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการ

สาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำ “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้อีกด้วย

(2) เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. และองค์กรภาครัฐ

- สร้างทัศนคติในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งแต่เดิมมีอำนาจในการสั่งการ และบริหารอย่างเต็มที่ อีกทั้งการดำเนินการในการผลิตและการให้บริการต่างๆ ถือเป็นนโยบายจากต้นสังกัดที่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคสังกัดอยู่ ซึ่งกระบวนการทำงานรูปแบบดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักการการดำเนินงานพัฒนารูปแบบใหม่ที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน การปรับรูปแบบและทัศนคติในการผลิตบริการนี้ยังถือเป็นการปฏิรูปวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐอีกด้วย นับเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. และองค์กรภาครัฐมีผลในทางการให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง
- การสร้างทัศนคติแก่ประชาชนในท้องถิ่น ว่าตนเป็นผู้ซื้อบริการจากภาครัฐมิใช่เป็นเพียงผู้มาขอรับบริการแบบได้เปล่า และข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นเป็นพนักงานผู้ให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นการให้บริการของหน่วยงานราชการที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคจึงอยู่ในฐานะผู้ขายบริการในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ซื้อบริการจากภาครัฐเท่านั้น
- จากเงื่อนไขในสองประการข้างต้น ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการเลือกสินค้าและบริการที่ตรงต่อความต้องการของประชาสังคมอย่างแท้จริง และสร้างความพอใจสูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น นอกเหนือจากนั้นประชาชนทุกคนควรมีอำนาจในการตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึงบริการ

สาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำว่า “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้ อีกด้วย

(3) เงื่อนไขความสำเร็จในการทำงานร่วมกันในกรณีความร่วมมือระหว่าง อปท. และภาคเอกชน

- มีระบบการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ซึ่งทำให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไปคัดสรรเอกชนที่มีคุณภาพ ก่อให้เกิดการคัดเลือกที่ยุติธรรม ส่วนการว่าจ้างเอกชนเข้ามาทำงานไม่ว่าจะ Contracting, Franchise, Concession ก็ขึ้นอยู่กับประเภทงานและความเหมาะสม ภายใต้หลักการประชาธิปไตย
- ต้องมีกติกาที่ชัดเจน เพื่อลดปัญหา “การฮั้ว” ซึ่งการมีข้อตกลงที่ชัดเจนสามารถควบคุมให้การผลิตของภาคเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นในกรณี
 - การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถูกควบคุมโดย 3 บริษัทเอกชนยักษ์ใหญ่ ได้แก่ Vivendi, Suez-Lyonnaise des Eaux และ SAUR/Bouygues พบว่ามีอัตราการกระจุกตัวในระดับสูงมาก และมีการหลีกเลี่ยงการแข่งขันโดยวิธี “Repeated use of negotiated procedure”
 - การให้บริการน้ำในเมือง Jakarta ประเทศอินโดนีเซีย มีผู้ได้รับสัมปทาน 2 บริษัท คือ Thames Water และ Lyonnaise des Eaux แม้ต่อมาจะมีการจัดให้มีการสัมปทานครั้งใหม่ พบว่าผู้ได้รับสัมปทานยังคงเป็น 2 บริษัทเดิม โดยไม่มีประเทศคู่แข่ง เป็นต้น
- ต้องสามารถควบคุมราคาค่าบริการสาธารณะได้ และหากจำเป็นต้องปรับระดับราคาต้องเป็นราคาที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการได้รับบริการของประชาชน หรือพูดอีกแบบคือราคาสินค้าต้องไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบประชาชนมากเกินไปนั่นเอง ทั้งนี้เหตุผลหลักในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการก็เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะให้

ทั่วถึงมากกว่าที่ อปท. จะสามารถดำเนินการได้ ดังนั้นหาก อปท. ไม่สามารถควบคุมราคาค่าบริการสาธารณะได้ ย่อมเท่ากับเป็นการให้เอกชนเข้ามาแสวงหาประโยชน์ส่วนเกินจากประชาชนซึ่งเป็นทำให้ปัญหาการกระจายบริการสาธารณะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

- เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการคือ ต้องลดอำนาจแทรกแซงของ ข้าราชการ และ/หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นๆ การลดอำนาจในการแทรกแซงจะเป็นตัวแปรที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลในการบริหาร (เพื่อเป็นประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบวิธีการดำเนินการ) และความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นนั้นทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิทางสังคม (Net Social Benefit) ความหมายของคำว่า “ประชาชนทุกคน” หมายรวมถึง ความสามารถในการเข้าถึงและการปราศจากอคติในเรื่องเพศ ผู้ไร้ความสามารถ ผู้ไม่สามารถอ่านออกเขียน ได้ อีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

อิสระ สุวรรณบด, ปธาน สุวรรณมงคล, ชิต นิลพานิช และสมปฤษ นิยมไทย (2547) “แนวทางการจัดการความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการเสนอ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

Ahmed, Shafiul Azam and Ali, Mansoor (2004) “Partnerships for solid waste management in developing countries: linking theories to realities” Habitat International 28, 467-479.

Cointreau-Levine, Sandra (1994) “Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries” Urban Management Program, the World Bank.

Coon, James A. (1998). "Intergovernmental Cooperation." Local Government Technical Series. Albany, NY: Department of State.

European Commission (2003) “Guideline for successful public-private-partnerships” Directorate-general regional policy.

Government Gazette (2000) Republic of South Africa.

Karpova, Katia (2002) “Public-Private Partnerships (PPP) in the United States: A Snapshot of Recent Developments and New Directions” Institution for public-private partnerships (www.ip3.org).

Kessler, Tim (2004) “The Pros and Cons of Private Provision of Water and Electricity Service: A Handbook for Evaluating Rationales” Citizens’ Network on Essential Services (CNES).

Loew, Jonathan and McLindon, Michael (2002) “A P3 Primer: Why are Countries Interested in P3?” Institute for public-private partnerships publication.

Nayler, Rod (2004) “The Role of the Private Sector: Partnerships with the Private Water Industry to Protect Water from Hilltops-2-Oceans” Selected papers from UNEP Conference.

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2004) “Public/Public Partnerships” Rethinking Service Delivery volume 3.

----- (2003) “An Introduction of the Strategic Service Delivery Partnerships” Rethinking Service Delivery Series volume 1.

- Sadran, Pierre (2004) "Public-private partnership in France: a polymorphous and unacknowledged category of public policy" *International Review of Administrative Sciences*, SAGE Publications, Vol 70(2):233-251.
- Seader L., David (2002) "The United States' Experience with Outsourcing, Privatization and Public-Private Partnerships" The National Council for Public-Private Partnerships publication.
- Sullivan, H and Skelcher, C (2002) "Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services" Palgrave Macmillan.
- Reeves, Eoin (2003) "Public-Private Partnerships in Ireland: Policy and Practice" *Journal of Public Money and Management*, July.
- Sarangi, Debendranath (2002) "Infrastructure Development: a Public-Private Partnership in India" *International Social Science Journal*.