

**การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการจัดบริการสาธารณะให้กับชุมชนท้องถิ่น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูง และนอกจากจะถูกกำหนดให้รับผิดชอบภารกิจขนาดใหญ่แล้ว ยังมีหน้าที่ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อีกด้วย ในขณะที่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การสาธารณูปโภคและการสาธารณูปการต่างๆ การจัดการศึกษา การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการควบคุมอาคาร เป็นต้น

ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการต่างๆ ในบางภารกิจจำเป็นต้องใช้ความรู้ความชำนาญทางเทคนิค หรือต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง ซึ่งเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และคณะที่ปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ร่วมกันศึกษาและพิจารณาพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมทั้งจังหวัด และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ มีความพร้อมในทุกด้าน ควรจะมีบทบาทเป็น “แกนกลางในการสนับสนุนและเป็นผู้ดำเนินการ” ในเรื่องความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ นับเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความนิยม เนื่องจากจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างประหยัดและคุ้มค่า นำมาซึ่งประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ และการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องมีการยุบรวม หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงการอีกด้วย

**แนวคิดพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การจัดทำและให้บริการสาธารณแก่ประชาชน นับเป็นบทบาทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยการจัดทำและให้บริการเองโดยตรง หรือ การจ้างเอกชนหรือองค์กรภายนอก  
เป็นผู้จัดทำหรือให้บริการแทน ซึ่งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำและให้บริการสาธารณด้วยตนเองนั้น ผู้บริหารอาจประสบกับสภาพปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งขาดแคลนทรัพยากร ทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจจำเป็นต้อแสวงหาความร่วมมือในลักษณะต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ซึ่งหากพิจารณาถึงเงื่อนไขของความจำเป็นที่ต้องมีการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายละเอียด และภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในด้านต่างๆ แล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เงื่อนไขหรือความจำเป็นที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องแสวงหาความร่วมมือระหว่างกันนั้น เป็นผลมาจาก

**ประการแรก** หากพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องรับมือกับสภาพปัญหาต่างๆที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรมและความมั่นคงในชีวิตของประชาชน ปัญหายาเสพติด เป็นต้น และที่สำคัญปัญหาที่ยุ่งยากเหล่านี้ มักมีขอบเขตของปัญหาที่กว้างขวาง ครอบคลุมพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ด้วยเหตุนี้ การจัดการกับสภาพปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีขอบเขตที่กว้างขวางนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดิมๆ จึงไม่สามารถจัดการกับสภาปัญหาเหล่านี้ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่หลากหลายและเป็นระบบ ตลอดจนอาจจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ รวมถึงหน่วยการปกครองอื่นในระดับที่สูงขึ้นไปด้วย

**ประการที่สอง**  นอกจากสภาพปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญมีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้นแล้ว หากย้อนกลับมาพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะพบได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยมีขนาด (Size) ที่ไม่เหมาะสมกับขอบเขตภารกิจ หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีขนาดเล็กจนเกินไป ทำให้ต้องประสบปัญหากับการขาดแคลนทรัพยากรในด้านต่างๆ ทั้งในส่วนของงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ทำให้ไม่สามารถจัดทำหรือให้บริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

**ประการที่สาม** เมื่อพิจารณาถึงบริบทเฉพาะของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมาย รวมไปถึงแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ส่งผลให้เกิดกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีภารกิจเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และหลายภารกิจที่มีการถ่ายโอนเป็นภารกิจขนาดใหญ่ จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่กว้างขวาง และเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยดำเนินการมาก่อน ดังนั้น การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญซึ่งจะช่วยให้เกิดการประสานความร่วมมือและใช้ทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น



สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก

**ข้อดีของการจัดทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

1. เป็นการเพิ่มศักยภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้ประชานในพื้นที่ได้โดยสมบูรณ์ เนื่องจากปัญหาบางประการที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยลำพัง ดังนั้น การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดในด้านต่างๆ เช่น งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ เครื่องจักรกล บุคลากร เป็นต้น ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กได้
2. ทำให้ประหยัดงบประมาณและทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด
3. ลดข้อจำกัดด้านศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ทุกขนาดสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเสมอภาค
4. เกิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทำให้เกิดแนวทางใหม่ในการแก้ไขปัญหา และแนวทางปฏิบัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปปรับใช้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการ แสดงความคิดเห็น ฯลฯ ในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง
5. เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือกัน เป็นการเสริมสร้างบรรยากาศทางการเมืองท้องถิ่นที่ดี และลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

**รูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ มีด้วย 4 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบความร่วมมือแบบ “สหการ” (Syndicate) คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าสองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมในการให้บริการสาธารณะ โดยในรูปแบบนี้ยังคงมีข้อจำกัดทางระเบียบ กฎหมาย ทำให้ยังไม่มีการดำเนินการในปัจจุบัน
2. รูปแบบการจุดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (Local – Co-operation Management) หรือร่วมกับหน่วยงานราชการอื่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยการทำข้อตกลง (MOU) ซึ่งบจะไม่มีข้อผูกพันระหว่างผู้ลงนาม ในรูปแบบนี้สามารถดำเนินการได้โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นที่ตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมดำเนินการด้วยกัน
3. รูปแบบการมอบหมายหน้าที่ (Entrustment) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายภารหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นปฏิบัติภารกิจแทน การมอบหมายภาระหน้าที่นี้ได้กำหนดไว้ในหน้าที่การบริหารจัดการบริการสาธารณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร รูปแบบนี้สามารถดำเนินการได้ โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นที่ตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการให้
4. รูปแบบความร่วมมือในรูปแบบหุ้นส่วน (Partnership) โดยอาจเป็นการขอความอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์เครื่องเครื่องใช้หรือบุคลากร เป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ จึงมีลักษณะที่ไม่มั่นคงถาวรและขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นความร่วมมือที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดพิษณุโลก

