

บทที่ 1

บทนำ

บทบาทพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในอดีตที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอาจมีบทบาทดังกล่าวอย่างจำกัด แต่ภายหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลก็ได้เริ่มมีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นโดยลำดับ ส่งผลให้ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายกว่าในอดีต อีกทั้งภารกิจบางด้านก็มีความสลับซับซ้อนและยากต่อการจัดการ เช่น ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษา เป็นต้น

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นเช่นนี้ ได้ผลักดันให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดทำและให้บริการสาธารณะมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสำรวจและทบทวนขีดความสามารถของตนเองอยู่เสมอว่า ตนสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ หากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนยังมีข้อจำกัด ก็ต้องพิจารณาถึงแนวทางต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรต่อไป

โดยหลักการแล้ว การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้ในหลายแนวทาง ซึ่งการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ อาทิ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้น การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว กลับเป็นแนวทางที่ยังมิได้นำมาใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ด้วยข้อจำกัดในทางข้อกฎหมาย และขาดการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติอย่างเพียงพอ

คู่มือฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอถึงแนวทางการปฏิบัติในการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติในการจัดตั้งศูนย์ฯ ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเนื้อหาของคู่มือแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก กล่าวคือ ในส่วนแรก เป็นบทนำที่เสนอถึงกรอบความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอถึงแนวทางและขั้นตอนในการริเริ่มสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มจากการประชุมหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ และประสบการณ์เพื่อรวมกลุ่ม และเตรียมจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อันจะนำไปสู่การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ส่วนที่สาม เป็นการให้ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดทำฐานข้อมูล การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การจัดทำระเบียบและแผนการดำเนินงานของศูนย์ฯ การบริหารจัดการงบประมาณและบันทึกบัญชีของศูนย์ฯ การประชาสัมพันธ์และติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของศูนย์ฯ ตลอดจนเงื่อนไขการรับภาคีสมาชิกใหม่ การยกเลิกสมาชิกภาพของภาคีสมาชิกเดิม การแก้ไขบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ และการยกเลิกศูนย์ฯ และส่วนที่สี่ เป็นการนำเสนอรายชื่อระเบียบที่เกี่ยวข้องและประเด็นถาม-ตอบข้อหารือในการดำเนินงานของศูนย์ฯ พร้อมข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ฯ

1.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร ?



ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้นอาจเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังหรือหากดำเนินการได้ ก็ต้องอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อันเป็นภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยลักษณะของความร่วมมือนี้อาจเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะขององค์กรความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้

1.2 ข้อดีของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นแนวทางสำหรับการเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่นที่มีข้อดีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

1.2.1 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแนวทางหรือเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้ทวีความยุ่งยากซับซ้อนและส่งผลกระทบในวงกว้าง เช่น ปัญหาด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสังคม ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงลำพังอาจไม่สามารถที่จะจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกันสามารถจัดการกับปัญหาเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ในกรณีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ที่มักจะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้เข้าร่วมมือกัน ก็น่าจะสามารถร่วมกันจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ครอบคลุมและรอบด้านมากกว่า รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อาจไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ในงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง ก็จะได้มีโอกาสเรียนรู้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีขนาดใหญ่และมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และยังได้รับการดำเนินการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตามหลักการ



1.2.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรต่างๆ อันจะช่วยให้เกิดความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น

ในสภาพความเป็นจริงนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต่างมีความรับผิดชอบในภารกิจการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่เหมือนกัน เช่น กรณีของการจัดการปัญหาขยะ นับเป็นหนึ่งในภารกิจพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็มักจะลงทุนในการซื้อรถจัดเก็บขยะ ซื้อที่ดินสำหรับใช้ในการจัดการขยะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ต้องใช้เงินงบประมาณของตนเองเป็นจำนวนมาก แต่หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งสามารถร่วมมือกันแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ไม่จำเป็นต้องมีรถจัดเก็บขยะ หรือที่ทิ้งขยะเป็นของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจร่วมกันลงทุนในการซื้อรถจัดเก็บขยะ หรือที่ดินในการทิ้งขยะร่วมกัน อันเป็นการช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถประหยัดงบประมาณได้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกันกับกรณีของการบำรุงรักษาถนนหนทางต่าง ๆ แทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งงบประมาณเพื่อจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นของตัวเองแล้ว หากเกิดความร่วมมือระหว่างกันขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งก็อาจจะร่วมกันซื้อพัสดุอุปกรณ์เหล่านั้น โดยถือเป็นทรัพย์สินที่ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประหยัดงบประมาณของตนได้มากขึ้นเช่นกัน



1.2.3 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรการในการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นแนวทางอื่นๆ

โดยปกติแล้ว การเสริมสร้างสมรรถนะหรือศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้ในหลายวิธีการ ในบางประเทศ การดำเนินการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการโดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Amalgamation) ซึ่งการยุบรวมนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่และมีศักยภาพมากขึ้น แต่การดำเนินการเช่นนั้นจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และประการสำคัญการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจส่งผลให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้น้อยลง อย่างไรก็ตาม การสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นวิธีการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ท้องถิ่นโดยไม่ส่งผลกระทบดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพราะองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างใด ๆ



1.3 ข้อพิจารณาในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อดีหลายประการตามที่ได้กล่าวมา แต่ทว่าในกระบวนการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

1.3.1 กรอบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นกระบวนการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบางอย่างให้ลุล่วงไปได้ โดยมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันเป็นภาคีสมาชิก เพราะฉะนั้นการริเริ่มกรอบความร่วมมือจึงไม่ควรเป็นกระบวนการที่รัฐหรือราชการส่วนกลางเป็นผู้ชี้้นำ (Top-down Process) ในทางกลับกัน ความร่วมมือที่เกิดขึ้นควรเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงสภาพความสำคัญของปัญหา และมีความปรารถนาที่จะร่วมมือกันเป็นภาคีสมาชิกเพื่อจัดการกับสภาพปัญหาดังกล่าว อันจะช่วยให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นมีความยั่งยืน

1.3.2 การวางรูปแบบของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการศึกษาข้อมูลและทางเลือกต่างๆ ที่ดี

เนื่องจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ อาทิเช่น

- ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง เช่น การร่วมกันบริหารจัดการขยะ หรือการดำเนินกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพียงด้านเดียว
- ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันในหลาย ๆ ด้านควบคู่กันไป เช่น การจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือที่มีเป้าหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการจัดการขยะและด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น
- ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกร่วมกันว่าจ้างให้องค์กรภายนอกดำเนินการกิจของศูนย์ความร่วมมือ เป็นต้น

ดังนั้น ในการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นจะต้องมีการศึกษาถึงข้อมูลต่าง ๆ อย่างรอบคอบ อาทิ สภาพปัญหาหรือความต้องการของแต่ละท้องถิ่นที่มีร่วมกัน ศักยภาพในการบริหารจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ตลอดจนบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่น เป็นต้น รวมไปถึงจุดดี จุดด้อยของรูปแบบความร่วมมือในแต่ละแบบ เพื่อให้รูปแบบของความร่วมมือที่นำมาใช้มีลักษณะสอดคล้องกับท้องถิ่นมากที่สุด

1.3.3 การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น

การประสานความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการริเริ่มกรอบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในกระบวนการประชุมเพื่อปรึกษาหารือหรือจำเป็นจะต้องทำให้แน่ใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้มีโอกาสนำเสนอถึงแนวคิด ความต้องการของตนเองอย่างกว้างขวาง เพื่อมิให้เกิดปัญหาและข้อขัดแย้งอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต



1.3.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมภาคีสมาชิกความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีจำนวนที่เหมาะสม

ในการริเริ่มองค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องคำนึงถึงจำนวนภาคีสมาชิกที่จะเข้าร่วมด้วย โดยในระยะเริ่มต้นนั้น จำนวนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกไม่ควรมีมากจนเกินไป เพราะหากในระยะเริ่มต้นมีภาคีสมาชิกเป็นจำนวนมาก จะส่งผลให้การประชุมเพื่อหารือถึงกรอบและแนวทางของความร่วมมือหาข้อสรุปร่วมกันได้ยาก เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีความเห็นและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสภาพเช่นนี้จะทำให้ไม่สามารถเริ่มต้นการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้

1.3.5 การบริหารงานขององค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยภาคส่วนต่างๆ

การทำงานขององค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มักถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการทำงานที่มีความเป็นเอกเทศ โดยที่กลไกสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานได้ ดังเช่นการตรวจสอบของสภาต่อฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการบริหารงานขององค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกระบวนการ หรือช่องทางที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ภายในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างโปร่งใสด้วย รวมทั้งในกรณีที่พบว่าการปฏิบัติงานขององค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผิดพลาด หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ก็ควรต้องมีกระบวนการรับผิดของผู้บริหารด้วย

