

สหการ

ภุชณั วังศ์วิเศษธร

เนื้อหา

1. ความสำคัญ
2. ความหมาย และประเภทของสหการ
3. ปัญหาของสหการ
4. สหการในต่างประเทศ
5. อ้างอิง
6. บรรณานุกรม

1. ความสำคัญ

การจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธีด้วยกัน¹ คือ

หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้บุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ การดำเนินการวิธีนี้มีข้อดีคือ ท้องถิ่นสามารถควบคุมกระบวนการดำเนินการด้วยตัวเองให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งหมด สำหรับข้อเสียคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง อาทิ การเสียงบประมาณว่าจ้างเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือการลงทุนในเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ บริการสาธารณะด้านการขนส่งมวลชน ในกรณีที่

¹สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพมหานคร: ธรรมการพิมพ์, 2550), น.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเอง จะต้องใช้งบประมาณเป็นอันมากในการว่าจ้างพนักงานขับรถ พนักงานเก็บเงิน และที่สำคัญที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียงบประมาณในการจัดซื้อรถขนส่งสาธารณะ ซึ่งมีราคาสูง รวมถึงค่าบำรุงรักษารถขนส่งสาธารณะด้วย

สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

วิธีการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือรวมกันกับเอกชนในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ตั้งวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่น หรือการจัดตั้งสหการ เป็นต้น

สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนทำ

วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ประหยัดงบประมาณมากที่สุดในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครอง” ควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชน อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนเป็นผู้จัดทำทั้งหมดอาจส่งผลให้บริการสาธารณะนั้น ๆ อาจไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถลงไปควบคุมได้ทุกขั้นตอน ทำได้แต่เพียงควบคุมให้เป็นไปตามสัญญาทางปกครองเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะการจัดตั้งสหการ เป็นรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลอื่นไม่ว่าจะจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด การจัดตั้งสหการมีข้อดีอย่างน้อยสองประการคือ

ประการแรก เป็นวิธีการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ตรงกลางระหว่างรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก และรูปแบบที่ให้เอกชนเป็นคนดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งการควบคุมสามารถทำได้แต่เพียงตามที่สัญญากำหนดเท่านั้น

ประการที่สอง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่ของตน เช่น บริการรถรับขนส่งคนโดยสาร ตามกฎหมายแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ที่ตนจะข้ามเขตพื้นที่ และได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลด้วย ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากหลายขั้นตอน หากดำเนินการจัดตั้งสหการขึ้นมาย่อมสะดวกและสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลากหลาย

2. ความหมาย และประเภทของสหการ

2.1 ความหมายของสหการ

สหการ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง²

2.2 ประเภท และลักษณะของสหการตามกฎหมาย

เมื่อสำรวจกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ฉบับ พบว่ามีเพียงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เท่านั้นที่บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งสหการได้ และจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ เราอาจจำแนกประเภทสหการได้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

2.2.1 สหการเทศบาล

ตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58 บัญญัติว่า

“ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยก็ได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”

พิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ สามารถจำแนกองค์ประกอบหรือลักษณะของสหการตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้ดังนี้คือ

1. มีฐานะเป็น "ทบวงการเมือง" ซึ่งก็คือมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั่นเอง เหตุที่สหการจำเป็นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเนื่องจากต้องการความคล่องตัวและความเป็นอิสระ ซึ่งจะเกิดความคล่องตัวและความเป็นอิสระได้นั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ก่อตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกา และการยุบเลิกสหการก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกันองค์ประกอบในข้อนี้สืบเนื่องมาจากข้อแรกกล่าวคือ การที่สหการจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้นั้นจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งในที่นี้จัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรองคือ “พระราชกฤษฎีกา” มีข้อสังเกตว่าลักษณะการตั้งสหการโดยการตราพระราชกฤษฎีกานี้มีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนและวิสาหกิจมหาชน

²รณิษฐา สุขะวัฒนะ, ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้ (นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2550), น. 18.

3. เป็นกรณีเฉพาะเทศบาลรวมกับเทศบาลด้วยกันเท่านั้น ตามความในมาตรา 58 ไม่อนุญาตให้เทศบาลร่วมมือกับเอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกไปจากร่วมมือกันระหว่างเทศบาลด้วยกันเองเท่านั้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันคำว่า “เทศบาล” ตามความในมาตรา 58 ก็มีได้กำหนดอย่างตายตัวว่าระหว่างเทศบาลด้วยกันนั้นจะต้องเป็นเทศบาลระดับเดียวกัน ดังนั้น เทศบาลนครอาจร่วมกับเทศบาลตำบลเพื่อจัดตั้ง “สหการ” ขึ้นมาได้

4. มีคณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานเป็นของตัวเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สหการมีความคล่องตัวจากระบบราชการ การที่มีคณะกรรมการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ และระเบียบเป็นของตนเองเป็นการช่วยให้สหการปราศจากอิทธิพลและการครอบงำของผู้บริหารท้องถิ่นได้

5. มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสหการนั้นต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า การจัดทำบริการสาธารณะของสหการนี้ไม่อาจทำในลักษณะเชิงพาณิชย์กรรมการค้าได้ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะดำเนินกิจการไปในทางพาณิชย์กรรมการค้าจะต้องจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า “วิสาหกิจมหาชน” ในท้องถิ่นขึ้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดแยกไว้ในอีกมาตราหนึ่ง

2.2.2 สหการผสม

สหการผสมเป็นสหการที่ไม่จำกัดเฉพาะการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลด้วยกันตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยสหการผสมปรากฏตัวอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายสองฉบับได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 96 บัญญัติว่า

“ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย” และ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 69 บัญญัติว่า

“เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริหารและการดำเนินการไว้ และเมืองจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินด้วย”

จากกฎหมายทั้งสองฉบับเราอาจจำแนกองค์ประกอบ และลักษณะของสหการผสมได้ ดังนี้

1. มีฐานะเป็น "นิติบุคคล" ด้วยเหตุผลดังเช่นที่ได้อธิบายไว้แล้วในสหการเทศบาล
2. ก่อตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกา การยุบเลิกสหการก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
3. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อาจรวมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ ซึ่งตรงนี้เองที่ทำให้สหการประเภทนี้เรียกว่าสหการผสม เนื่องจากไม่ถูกจำกัดเฉพาะการร่วมมือกันระหว่างองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันอย่างเช่นสหการเทศบาลอย่างไรก็ตามการจัดตั้งสหการผสมนี้จะต้องริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาเท่านั้น จะริเริ่มโดยหน่วยงานอื่นมิได้
4. มีคณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานเป็นของตัวเอง (โปรดดูรายละเอียดในสหการเทศบาล)
5. มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน (โปรดดูรายละเอียดในสหการเทศบาล)

3. ปัญหาของสหการ

การจัดตั้งสหการอาจเกิดปัญหาดังนี้³

ประการแรก ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินการ แม้สหการจะมีคณะผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบเป็นของตัวเอง แต่สหการยังคงต้องดำเนินงานภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้หลักของสหการมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของสหการได้

ประการที่สอง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีที่สหการดำเนินการไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน รวมทั้งเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของสหการได้

ประการที่สาม ปัญหาการถูกครอบงำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงกว่า มีสัดส่วนความรับผิดชอบต่อสหการมากกว่า อาจดำเนินการแทรกแซงการทำงานของสหการเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งในท้ายที่สุดก็ส่งผลให้เกิดปัญหาการให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกันได้

³เพ็งอ้าง, น. 19-20.

4. สหการในต่างประเทศ

4.1 ประเทศฝรั่งเศส⁴

สหการ หรือ "syndicats" ตั้งขึ้นตามกฎหมายเทศบาล (commune) เป็นความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดในฝรั่งเศส (ค.ศ. 1890: พ.ศ. 2433) โดยสหการในประเทศฝรั่งเศสนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ

หนึ่ง **สหการระดับเดียวกัน**: เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเท่านั้น ปัจจุบันมีสหการแบบนี้อยู่ 15,253 แห่ง

สอง **สหการผสม**: ท้องถิ่นอาจร่วมกับราชการส่วนอื่น เช่น départements หรือ régions เพื่อจัดตั้งสหการได้ โดยปัจจุบันมีสหการแบบนี้ 542 แห่ง

4.2 ประเทศญี่ปุ่น⁵

การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น มีขึ้นครั้งแรกในสมัยเมจิที่ 21 ตามระเบียบว่าด้วยเทศบาล มาตรา 6 โดยสหการตามระเบียบดังกล่าวมีชื่อว่า "อิจิบุจิมุคิมิเออิ" ต่อมาภายหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง มีการออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomous Law 1947) เพื่อเป็นการวางระเบียบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่นเสียใหม่ รวมถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ต่อจำนวนของสหการในประเทศญี่ปุ่นได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ปัญหาประการหนึ่งที่สำคัญนั้นเกิดจากการดำเนินงานของสหการเองที่มีคามไม่โปร่งใส เนื่องจากกลไกตามกฎหมายมิได้เปิดโอกาสหรือเอื้ออำนวยให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานของสหการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อแก้ปัญหาการลดลงของสหการและปัญหาต่าง ๆ ที่สืบเนื่องมาจากสหการ จึงมีการเสนอรูปแบบใหม่ที่ยืดหยุ่นขึ้น เป็นสหการแบบใหม่ที่ชื่อว่า "โควอิกิเรงโคว" มีการบริหารงานโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือการแต่งตั้งก็ได้ นอกจากนี้อาจมีการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งสภาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตามปัจจุบันญี่ปุ่นมีนโยบายยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหการ

⁴เฟ็งอ้าง, น. 25- 26.

⁵เฟ็งอ้าง, น. 29-31.

4.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา⁶

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เรียกว่าสหการนั้นมีในรูปแบบที่เรียกว่า "เขตพิเศษ" (special district) เป็นรูปแบบที่มีมากที่สุดในอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตพิเศษที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา (school district) อาจเกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมือง (municipalities) ด้วยกันเอง หรือระหว่างเทศบาลเมืองกับทาว์น (town) เขตพิเศษมีฐานะเป็น "นิติบุคคล" แยกต่างหากจากท้องถิ่น มีงาน เงิน คน เป็นของตนเอง

บรรณานุกรม

ธนัชฐา สุขะวัฒน์. **ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบและความเป็นไปได้**. นนทบุรี:

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมมลการพิมพ์, 2550.

⁶เพ็ญอ้าง, น. 31-32.