

กฎหมายปกครองท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะ | สหการ

วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ

วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้บุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง
- ข้อดี: สามารถควบคุมดูแลเองได้ทั้งหมด
- ข้อเสีย: สิ้นเปลืองงบประมาณ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการ

- คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับบุคคลอื่นจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเพื่อให้จัดทำกิจกรรมสาธารณะ
- อาจจัดทำในรูปแบบ "บริษัทจำกัด" (รัฐวิสาหกิจ) หรือ "สหการ" (องค์การมหาชนของท้องถิ่น)
- เช่น บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ของกรุงเทพมหานคร จัดทำบริการรถโดยสาร BRT

วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

- คือ การมอบอำนาจให้เอกชน ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ
- ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาทางแพ่ง
- เช่น กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรถไฟฟ้า แต่ได้ทำสัญญาทางปกครองให้ บริษัท ธนayang จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ดำเนินการแทน

เหตุผลความจำเป็น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอยากทำ
บริการสาธารณะครอบคลุมหลายพื้นที่ ?

ท้องถิ่นใหญ่กว่า

สหการ

เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ที่กฎหมายกำหนด

1. เป็นกิจการที่มีความจำเป็นต้องกระทำต่อ
เนื่องกัน
2. อปท. อื่นให้ความยินยอม
3. ได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแล

ความหมาย | สหการ

สหการ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น มีความเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดองค์กรและการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ในนามของสหการเอง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหภาพ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58

“ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการ มีสภาพเป็น ทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยก็แต่โดยตราเป็น พระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะกำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย”

ลักษณะของสหการตามกฎหมายเทศบาล

- มีฐานะเป็น "นิติบุคคล" (ทบวงการเมือง)
- ก่อตั้งโดยกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกา (คล้าย การตั้งองค์การมหาชน)
- การยุบเลิกสหการก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน
- เป็นกรณีเฉพาะเทศบาลรวมกับเทศบาลด้วยกันเท่านั้น
- มีคณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานเป็นของตัวเอง (ความเป็นอิสระ)
- มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มาตรา 95 “ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้แทนของ กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินการ เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

มาตรา 69 “เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริหารและการดำเนินการไว้ และเมืองจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินด้วย”

ลักษณะของสหการตามกฎหมายกรุงเทพฯ และ พัทยา

- มีฐานะเป็น "นิติบุคคล"
- ก่อตั้ง โดยกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกา
- การยุบเลิกสหการก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- เป็นอาจรวมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- มีคณะกรรมการบริหาร อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานเป็นของตนเอง (ความเป็นอิสระ)
- มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน

กทม. / แพทย์

+

รัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานของรัฐ

ราชการส่วนกลาง

ราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนท้องถิ่น

อบจ.

เทศบาล

อบต.

สภาพการณ์ในปัจจุบัน

ไม่มีสหภาพในประเทศไทย

อปท. มักร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ

จริง ๆ แล้วเราควรตั้งสหภาพหรือเปล่า?

สหภาพในต่างประเทศ

ประเทศฝรั่งเศส

- สหการ หรือ "syndicats" ตั้งขึ้นตามกฎหมายเทศบาล (commune)
- เป็นความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดในฝรั่งเศส (ค.ศ. 1890: พ.ศ. 2433)
- สหการแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ
 - สหการระดับเดียวกัน: เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกัน เท่านั้น ปัจจุบันมีสหการแบบนี้อยู่ 15,253 แห่ง
 - สหการผสม: ท้องถิ่นอาจร่วมกับราชการส่วนอื่น เช่น จังหวัด (départements) หรือ ภาค (régions) เพื่อจัดตั้งสหการได้ โดย ปัจจุบันมีสหการแบบนี้ 542 แห่ง

ประเทศญี่ปุ่น

- มีขึ้นครั้งแรกในฉบับเมจิที่ 21 ตามระเบียบว่าด้วยเทศบาล มาตรา 6
- สหการตามระเบียบดังกล่าวมีชื่อว่า “อิจิบุจิมุคุมิอะอิ”
- ต่อมามีการออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomous Law 1947) จำนวนของสหการได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง
- เพื่อแก้ปัญหาการลดลงของสหการ จึงมีการเสนอรูปแบบใหม่ที่ยืดหยุ่นขึ้น เป็นสหการแบบใหม่ที่ชื่อว่า "โควอิกิเร็งโคว"
- อย่างไรก็ตามปัจจุบันญี่ปุ่นมีนโยบายยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหการ

ประเทศสหรัฐอเมริกา

- ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่เรียกว่าสหการนั้นมีในรูปแบบที่เรียกว่า "เขตพิเศษ" (special district)
- เป็นรูปแบบที่มีมากที่สุด ในอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตพิเศษที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา (school district)
- อาจเกิดจากความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมือง (municipalities) ด้วยกันเอง หรือระหว่างเทศบาลเมืองกับทาวน์ (town)
- เขตพิเศษมีฐานะเป็น "นิติบุคคล" แยกต่างหากจากท้องถิ่น มีงาน เงิน คน เป็นของตนเอง

ควรมีสหภาพการ?