

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุปข้อความคิดที่ได้จากองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง

คำว่า “องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง” เป็นถ้อยคำที่ผู้เขียนได้แนวความคิดมาจากนักวิชาการสายรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งของไทยในอดีต¹ ซึ่งได้เรียกหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local government) รูปแบบพิเศษประเภทเขตพิเศษ (Special District) ของสหรัฐอเมริกาว่าองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง เนื่องจากนักวิชาการท่านดังกล่าว อาจเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาประเภทเขตพิเศษนี้ เป็นองค์การจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างของสหรัฐอเมริกาที่แพร่หลายในทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริกา และมีลักษณะเด่นที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเคาน์ตีหรือซีตี หรือที่เคาน์ตีหรือซีตีไม่สามารถจัดทำหรือไม่อยากจัดทำ โดยพิจารณาจากเนื้อหาของภารกิจที่องค์การประเภทนี้จัดทำแต่อย่างใดก็ตาม คำว่า องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง ในทัศนะที่ผู้เขียนนำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ต้องการนำเสนอในลักษณะของการพิจารณาจากเนื้อหาของภารกิจที่องค์การจัดทำเป็นหลัก โดยไม่จำกัดว่าองค์การที่จัดทำกิจการเฉพาะอย่างของท้องถิ่นจะต้องมีรูปแบบอย่างเขตพิเศษของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น โดยเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของภารกิจหรือกิจการที่เป็นเรื่องเฉพาะอย่างหรือเฉพาะด้านของท้องถิ่น ที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยองค์ที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ ในการเป็นเครื่องมือช่วยเหลือการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะพบว่ามีรูปแบบขององค์กรประเภทนี้อยู่หลายประเภทและหลายรูปแบบ ปรากฏอยู่ในข้อความคิดและบทกฎหมายของประเทศต่างๆ รวมทั้งของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การศึกษาและการจัดระบบขององค์ที่จัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างของท้องถิ่น สามารถครอบคลุมรูปแบบขององค์กรต่างๆ ที่มีเนื้อหาในการจัดทำภารกิจอันเป็นบริการสาธารณะเฉพาะอย่างของท้องถิ่นได้ทุกแบบ ทั้งที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะบังเกิดขึ้นอีกในอนาคต หากเราจะเรียกองค์ที่มีเนื้อหาในการจัดทำภารกิจในลักษณะเหล่านี้ว่า “องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง” ผู้เขียนก็คิดว่า น่าจะเกิดประโยชน์บ้างไม่มากนักน้อย

¹ จุมพล สวัสดิยากร, องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง (Special Districts), โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, กรุงเทพฯ, 2502.

จากการศึกษาเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นและองค์กรที่จัดทำนั้น พบว่าเดิมก็คือบริการสาธารณะของรัฐ ที่รัฐจัดทำเอง แต่เมื่อสังคมมีความเจริญขึ้น ก่อให้เกิดชุมชนแต่ละท้องถิ่นขึ้นมากมาย ท้องถิ่นต่างๆ จึงมีความต้องการให้มีการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น เมื่อรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รัฐจึงมีการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจแก่องค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจในทางพื้นที่และทางเทคนิคหรือการบริการขึ้น โดยเฉพาะตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ รัฐได้จัดตั้งองค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทุกอย่างที่รัฐมอบให้บางส่วนเพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ไปที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในรูปแบบของส่วนราชการ ซึ่งเหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ บริการสาธารณะพื้นฐานด้านการปกครอง ที่ต้องอาศัยอำนาจพิเศษ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดูแลและรักษาที่สาธารณะ เป็นต้น แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ใช่บริการสาธารณะทางปกครองโดยตรง ก็ยังมีภารกิจด้านอื่นอีกหลายประการ ที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐให้จัดทำ หรือมีอำนาจจัดทำตามแต่ขีดความสามารถของแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังพบว่า สำหรับกรณีในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคสอง บัญญัติให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะบรรลุผลตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรที่จะได้มีการจัดระบบองค์การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การตามหลักการกระจายอำนาจก่อน

การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์การตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ มีอยู่ด้วยกันหลักๆ 2 ประเภทได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหากพิจารณาถึงเนื้อหาของภารกิจที่จัดทำ จะมีลักษณะเป็นองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นทั่วไป กล่าวคือ เป็นองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ของรัฐ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มีลักษณะเป็นองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นทั่วไปทั้งสิ้น² องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ เพราะเป็นองค์กรที่รัฐมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก็อาจจัดทำบริการสาธารณะในระดับต่างกันบ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐต้องการออกแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้รองรับภารกิจตามขีดความสามารถ เหมาะสมกับจำนวนประชากรในพื้นที่แต่ละแบบ และในกรณีที่มีการจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหลายชั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชั้นก็จะมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น ในแง่ของมุมมองในเชิงการบริหารงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีบทบาทในการบริหารกิจการของท้องถิ่นในลักษณะทั่วไป

2) องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง

หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเฉพาะอย่าง โดยอาจเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สหการของฝรั่งเศสหรือประเทศไทย เป็นต้น หรือองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเอง หรือองค์การปกครองท้องถิ่นใดร่วมมือกับนิติบุคคลมหาชนอื่นจัดตั้งขึ้น เช่น องค์การมหาชนท้องถิ่น หรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น หรืออาจเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยการริเริ่มของประชาชนในท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายกำหนดโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือท้องถิ่น เช่น เขตพิเศษ (Special District) บางประเภทของบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะ และกิจการเหล่านั้นเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำได้

นอกจากนั้น องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง ในความหมายทั่วไป สำหรับประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือญี่ปุ่น เป็นต้น องค์การประเภทนี้อาจมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Local Government) หรือใน

² ยกเว้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเขตพิเศษ (Special District) ของสหรัฐอเมริกา ที่ไม่ใช่องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นทั่วไปเพราะจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างเพียงหนึ่งอย่างหรือหลายอย่าง แต่ส่วนใหญ่ไม่เกินสองถึงสามอย่างเท่านั้น

ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง องค์การประเภทนี้อาจมีลักษณะเป็นองค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่ (établissement public territorial) ที่จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเฉพาะอย่างก็ได้ โดยอาจจะเป็นองค์การในรูปแบบนิติบุคคลมหาชนหรือนิติบุคคลเอกชนหรือองค์การที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่มีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเฉพาะอย่าง ก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นการให้นิยามองค์การในเชิงเนื้อหาของการจัดทำภารกิจ หรือการบริหารงานมากกว่าเชิงอำนาจการปกครอง

5.2 สรุปรูปแบบขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง

อาศัยข้อความคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างดังกล่าว เราอาจแบ่งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างออกได้เป็น 2 ประเภท หลักๆ ดังนี้

1) องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

กิจการบางอย่างไม่จำเป็นต้องดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นเรื่องของกิจการที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ และไม่เหมาะสมที่จะจัดทำภารกิจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งมีหน่วยงานในรูปแบบราชการเป็นหลัก กรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างในรูปแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อจัดทำกิจการอันเป็นบริการสาธารณะแทน ดังนี้

ก. รูปแบบวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น (Local Public Enterprise)

องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างรูปแบบวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้านพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม โดย สามารถแบ่งย่อยอีกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทนิติบุคคลมหาชน

วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทนี้มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่ (établissement public territorial) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความกฎหมายแม่บท หรือโดยกฎหมายเฉพาะจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาทั้งองค์กร จึงอาจได้รับมอบหมายให้อำนาจมหาชนบางอย่างที่จำเป็นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จ

ลู่วงไป ส่วนการกระทำอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นการกระทำในทางมหาชน (ทางปกครอง) และการกระทำในทางเอกชน

(2) วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทนิติบุคคลเอกชน : บริษัทจำกัด

เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการอย่างวิสาหกิจเอกชน ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งโดยหลักไม่ได้รับมอบหมายให้อำนาจมหาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ ร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัด ทั้งนี้ในการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนดังกล่าว กฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามกระบวนการในฝ่ายภาครัฐก่อน เพื่อควบคุมในเรื่องกิจการที่บริษัทต้องจัดทำ รวมทั้งจำนวนหุ้นขั้นต่ำที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นถือไว้ในบริษัท

(3) วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทการพาณิชย์ของท้องถิ่นหรือเทศพาณิชย์

เป็นวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของท้องถิ่น ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นหน่วยงานในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่รูปแบบส่วนราชการ เนื่องจากได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการได้โดยอิสระในระดับหนึ่ง ภายใต้การควบคุมกำกับของผู้บริหารท้องถิ่น และการกระทำอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ถือว่าเป็นการกระทำในนามหรือเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัด

ข. รูปแบบองค์การมหาชนท้องถิ่น (Local Autonomous Public Organization)

องค์การมหาชนท้องถิ่น เป็นองค์กรในทางมหาชน มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่ (établissement public territorial) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้ง เช่นเดียวกับกรณีของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทนิติบุคคลมหาชน แต่มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นๆ ที่ไม่เหมาะสมที่จะจัดทำโดยองค์กรรูปแบบส่วนราชการ หรือวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น เช่น ภารกิจด้านการศึกษาอบรม การวิจัย ด้านสังคมและศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นต้น

ค. รูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของท้องถิ่น (Local Service Delivery Unit)

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นได้ตั้งอาศัยอำนาจของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และระเบียบที่ออกโดยองค์กรฝ่ายบริหารที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ถูกกำหนดให้มีสภาพการบริหารงานที่ค่อนข้างเป็นอิสระทำนองเดียวกับหน่วยงานการพาณิชย์ของท้องถิ่นหรือเทศพาณิชย์ และได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการในบางเรื่อง จัดทำภารกิจที่

เดิมหน่วยงานราชการสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำอยู่แล้ว ซึ่งเป็นงานด้านการให้บริการที่มีขีดความสามารถสูงและมีผลผลิตเกินส่วน อันสามารถปรับปรุงระบบ เพื่อให้บริการแก่องค์กรอื่นของรัฐและประชาชนได้ด้วยการแปลงสภาพมาเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของท้องถิ่น กิจกรรมที่เหมาะสมจัดทำ เช่น กิจกรรมโรงพิมพ์ การประชาสัมพันธ์ การจัดการประชุมหรืออบรม สัมมนาต่างๆ การซ่อมบำรุงยานยนต์หรือเครื่องจักรกล การให้บริการสุขาภิบาล เป็นต้น

2) องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างที่จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างรูปแบบนี้ จัดตั้งขึ้นจากความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บริการแก่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ ได้แก่

ก. ความร่วมมือกันในรูปแบบสหการ

สหการเป็นองค์การรูปแบบนิติบุคคลมหาชน มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนอิสระทางพื้นที่ (établissement public territorial) และจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้ง เช่นเดียวกับวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบนิติบุคคลมหาชน และองค์การมหาชนท้องถิ่น จึงอาจได้รับมอบหมายให้มีอำนาจมหาชนบางอย่างที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไป แต่มีความแตกต่างอยู่ที่สาระสำคัญของการเป็นสหการ คือการเป็นองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นสองท้องถิ่นขึ้นไป การที่จะมีนิติบุคคลมหาชนอื่นที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือจัดตั้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหรือไม่ ในทางข้อความคิดเรื่องสหการเห็นว่าไม่ถือเป็นสาระสำคัญ แต่การที่ระบบกฎหมายของไทยกำหนดให้นิติบุคคลมหาชนอื่นที่มีชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถเข้าร่วมจัดตั้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องศักยภาพที่เหนือกว่าของรัฐ ในการให้ความช่วยเหลือในด้านความรู้ความเชี่ยวชาญ และในด้านต่างๆ รวมทั้งเป็นการมีส่วนร่วมเข้ามาครอบงำชี้ขาดการดำเนินกิจการในเรื่องนั้นๆ ของท้องถิ่นไปในตัว

ผู้เขียนเห็นว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเพียงแห่งเดียวร่วมกันกับนิติบุคคลมหาชนที่มีชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างขึ้นมา องค์การนั้นไม่ควรเรียกว่า สหการ แต่ควรจัดเป็นองค์การประเภทองค์การมหาชนท้องถิ่น หรือ วิสาหกิจมหาชนท้องถิ่น ซึ่งแล้วแต่ว่าองค์การที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะดังกล่าวนั้น มุ่งประสงค์ที่จะให้จัดทำภารกิจเฉพาะของท้องถิ่นในด้านใด

ข. ความร่วมมือกันในรูปแบบบริษัทจำกัด

นอกจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดจะสามารถก่อตั้งบริษัท โดยร่วมลงทุนกับเอกชนแล้ว องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต่างๆ ยังอาจร่วมมือกันก่อตั้งหรือถือหุ้น ในบริษัทจำกัดเพื่อจัดทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ความร่วมมือในรูปแบบนี้ เกิดจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต่างๆ ร่วมมือกันก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยมีเอกชนเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ โดยเป็นองค์การในทางกฎหมายเอกชน เพื่อจัดทำกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณประโยชน์อื่นๆ ต่อประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันอย่างวิสาหกิจเอกชน

5.3 สรุปสภาพปัญหาขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างของไทย

1) สภาพปัญหาของสหการ

สภาพปัญหาของสหการของไทยที่ผ่านมา ที่เกิดขึ้นก็เนื่องมาจาก แม้ว่ากฎหมาย จัดตั้งองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นบางประเภทกำหนดให้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้ง สหการได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งสหการเลย ซึ่งที่ผ่านมาในทางวิชาการ ได้มีการสรุปสภาพ ปัญหาของสหการไว้หลายประการ เช่นว่า

ก. องค์การปกครองท้องถิ่นบางประเภทไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งสหการ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้พื้นที่ขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดตั้งไม่ต่อเนื่องกัน จึงลดโอกาสในการร่วมมือกันจัดตั้งสหการของบรรดาองค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย

ข. ข้อจำกัดของกฎหมายที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดตั้งสหการได้ เพราะให้จัด ตั้งแต่เฉพาะรูปแบบสหการเฉพาะของเทศบาล

ค. ปัจจัยภายในท้องถิ่นที่ไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดตั้งสหการได้ เช่น งบประมาณ และนโยบายนิยมของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ไม่อยากแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะแทน

2) สภาพปัญหาของวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นและองค์การมหาชนท้องถิ่น

สภาพปัญหาขององค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างรูปแบบวิสาหกิจมหาชน ท้องถิ่นและองค์การมหาชนท้องถิ่น อยู่ในสภาพเดียวกัน คือยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กร ประกอบของส่วนท้องถิ่นจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบนิติบุคคลมหาชน และองค์การมหาชน

ท้องถิ่นแต่อย่างใด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเครื่องมือหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดทำภารกิจบางด้านที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น และภารกิจนั้นไม่เหมาะสมที่จะจัดทำโดยองค์กรรูปแบบส่วนราชการ

ส่วนวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบนิติบุคคลเอกชน (บริษัทจำกัด) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งเมืองพัทยา ก็ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจจัดตั้งบริษัทจำกัดไว้โดยชัดแจ้ง ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ในทางมหาชน ในการควบคุมวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งว่าต้องจัดทำกิจการในลักษณะใด อย่างไร และควรถือหุ้นในระดับเท่าใด อาจเป็นเหตุขัดข้องให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นหรือที่เข้าไปถือหุ้นอย่างใกล้ชิดว่าจะดำเนินกิจการบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นของบริษัทให้เกิดผลดีและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นตามความมุ่งหมายของกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าว ยังทำให้ข้อความคิดในเรื่องวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นรูปแบบนิติบุคคลเอกชน : บริษัทจำกัด ขาดความสมบูรณ์ ความชัดเจนในการตีความสถานะทางกฎหมาย และการยอมรับจากรัฐและประชาชนอีกด้วย

5.4 ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขในภาพรวม

การพิจารณาแก้ไขปัญหาขององค์กรบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่าง ในภาพรวม เห็นว่าควรมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) ควรมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทให้สามารถจัดตั้งสหการได้ เพื่อที่จะช่วยลดปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบที่สามารถจัดตั้งสหการได้ในปัจจุบัน มักมีพื้นที่ไม่ต่อเนื่องกัน หรือมีพื้นที่ต่อเนื่องกันน้อยมาก

(2) การให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนท้องถิ่นได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยแต่ความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ อย่างเดียวในการจัดตั้งองค์กรประเภทสหการเท่านั้น อันจะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเครื่องมือช่วยเหลือในการจัดทำกิจการบางอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดสภาพปัญหาจากการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่อาจจัดทำหรือทำได้ไม่มีประสิทธิภาพ

(3) ให้รัฐบาลมีอำนาจในการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งสหการ โดยมีทั้งมาตรการบังคับโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อให้เกิดผลในด้านความร่วมมือในการจัดทำภารกิจในเขตพื้นที่ร่วมกันอย่างประหยัด คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ

(4) ให้ประชาชนสามารถมีสิทธิเริ่มเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างได้ด้วย ซึ่งอาจกระทำในรูปของกระบวนการริเริ่มเข้าชื่อเสนอกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างโดยประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยทางตรง เพื่อที่จะเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรีบพิจารณาว่า หากตนเองไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะทำอย่างไร หรือสมควรที่จะจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเรื่องนั้นอย่างไร หรือไม่ต่อไป

ในเรื่องที่ว่า หากให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเริ่มขอจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างได้แล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ยังไม่ประสงค์จะจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างตามข้อเสนอของประชาชน และรัฐเห็นว่าไม่สมควรบังคับตามข้อ (3) รัฐควรจัดตั้งเอง โดยให้ถือเป็นองค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่รูปแบบเฉพาะหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นเฉพาะด้านที่ไม่ขึ้นตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลต่างหากจากส่วนกลาง ดังเช่น เขตพิเศษอิสระ (Independent Special District) ของสหรัฐอเมริกา ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลของมลรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือค้ำฉันทหรือชิตินั้น เป็นวิถีทางสุดท้ายที่พึงกระทำหากจำเป็น ซึ่งก็คงจะต้องมีการศึกษาในเรื่องนี้กันต่อไปในอนาคต

(5) รัฐควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทนิติบุคคลมหาชน และองค์การมหาชนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจมหาชนบางเรื่องช่วยในการจัดทำภารกิจให้สำเร็จลุล่วง โดยการออกกฎหมายแม่บท ซึ่งอาจเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองหรือออกเป็นกฎหมายแม่บทเฉพาะต่างหาก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นประเภทนิติบุคคลมหาชน และองค์การมหาชนท้องถิ่น โดยให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อจัดตั้งองค์กรทั้งสองรูปแบบดังกล่าว หรือกรณีใดที่รัฐเห็นว่าบริการสาธารณะบางอย่างมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อ

ประชาชนของท้องถิ่นมาก โดยในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยอำนาจมหาชนในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องเป็นพิเศษ ยิ่งกว่ากรณีการจัดตั้งโดยกฎหมายลำดับรองดังกล่าว และวิสาหกิจมหาชนดังกล่าวควรให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานและควบคุมกำกับของท้องถิ่น หรือของรัฐและท้องถิ่นร่วมกัน กรณีเช่นนี้ รัฐควรจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนท้องถิ่นโดยรูปแบบของการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นการเฉพาะ

(6) รัฐควรแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของท้องถิ่น โดยอาจแปลงสภาพหน่วยงานราชการบางหน่วยของท้องถิ่น ที่มีลักษณะงานเป็นการให้บริการ โดยมีขีดความสามารถสูงและมีผลผลิตส่วนเกิน ให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของท้องถิ่นโดยการตราเป็นกฎหมายของท้องถิ่น หรือโดยผู้บริหารท้องถิ่นและอาจให้ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ควรให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่องค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกระเบียบการบริหารหน่วยบริการรูปแบบพิเศษของท้องถิ่น เพื่อวางหลักเกณฑ์ในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแลสิทธิประโยชน์ของบุคลากรและการยุบเลิกไว้ เพื่อใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไป