

ศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือ และการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ: แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย¹

Comparative Study of Cooperation and
Amalgamation of Local Government in Foreign
Countries: Guidelines for Development of Local
Government in Thailand.

ชัชวินธ์ ตันติเวชวานิชย์² และ วสันต์ เหลืองประภัสร์³
Chardchawin Tantivejvanichaya² and Wasan Luangprapat³

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์²
Faculty of Political Science, Thammasat University²
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์³
Faculty of Political Science, Thammasat University³
E-mail: Chardchawin@gmail.com และ Wasan.bu@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอข้อเปรียบเทียบเกี่ยวกับแนวโน้ม ปัจจัย และกลยุทธ์ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ผ่านมาตรการสร้างความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยใช้กรณีศึกษาจากญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน เพื่อนำบทเรียนที่ได้มากำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและให้บริการสาธารณะ ตลอดจนให้ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นไทย

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าทั้งญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน ได้เคยมีประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นผ่านมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มีทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกันการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคล แม้จะมีข้อดีในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพด้านงบประมาณ แต่ข้อเสียคือ แนวทางนี้อาจก่อให้เกิดความสับสนในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการที่ล่าช้า และไม่อาจไม่มีความจำเป็นและเหมาะสมต่อพลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ

¹ บทความวิชาการฉบับนี้เป็นบทความที่พัฒนาเพิ่มเติมจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ กรณีศึกษา พื้นที่ภาคตะวันออก" ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนสำหรับการทำวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า
² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
³ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

อย่างยิ่งการเติบโตของเมืองที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง บทเรียนที่ได้จากต่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า กรณีของประเทศไทยนั้น แนวทางการบูรรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันจะมีความเหมาะสมกับพื้นที่ เขตเมืองมากกว่าเขตชนบท โดยรัฐบาลจำเป็นต้องใช้ทั้งมาตรการจูงใจทางการเงินและ มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน ซึ่งมาตรการดังกล่าว

ทำให้การบูรรวมท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ทั้งในญี่ปุ่นและเยอรมัน ส่วนแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เหมาะสมกับพื้นที่ เขตชนบท ประชากรอาศัยอยู่บาง และแถบภูเขา ซึ่งเป็นแนวทางที่มีการสนับสนุนและส่งเสริม ในญี่ปุ่นและฝรั่งเศสมากขึ้นเป็นลำดับ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, การบูรรวม, ท้องถิ่น

Abstract

This academic article has objective to present a comparison of trends, factors and strategies for reforming local governance structures. Through measures to create cooperation and amalgamation by using case studies from Japan, France, the United States and Germany for bring lessons learned to formulate appropriate guidelines for Thai local government structural reforms for increase efficiency of management and public services. As well as providing recommendations on measures that affect the success of Thai local structural reforms.

The study suggests that in both Japan, France, the United States and Germany have had experience in reforming local government structures through local amalgamation, both successful and unsuccessful. At the same time, creating cooperation between local governments in the form of a legal entity. Although there are advantages in increasing budget efficiency, but the disadvantage is this approach may

cause confusion in the local government structure, delayed management and may not be necessary and suitable for social and economic dynamics especially the growth of the urbanization that is constantly expanding.

Lessons learned from experience in many countries show that In the case of Thailand the way to amalgamation will be more suitable for urban areas than rural areas. The government needs to use both financial incentives and clearly supported laws. Which the measure makes the local collapse successful in both Japan and Germany. The guidelines for promoting cooperation between local suitable for rural areas, sparse population zones and mountains, which is a way that has more support and promotion in Japan and France.

Keyword: cooperation, amalgamation, local government

บทนำ

ปัจจุบันมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลให้ขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดหรือลดลง อาทิ การกระจายอำนาจเชิงภารกิจที่ไม่สมดุลกับงบประมาณและทรัพยากร การเผชิญวิกฤติทางการคลัง กระบวนการโลกาภิวัตน์ และการพัฒนาอุตสาหกรรม การเติบโตของเมือง ขณะเดียวกัน มีการเรียกร้องบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่เพิ่มขึ้น ท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเทศ ยังมีโครงสร้างที่กระจายกระจายจำนวนมาก (Territorial fragmentation) ทำให้ไม่มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะที่ดีได้ หลายประเทศจึงมีมาตรการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง 2 แนวทาง คือ การยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Amalgamation) และการสร้างระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Cooperation) ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะเลือกใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือทั้งสองวิธีเป็นหลัก และประสบความสำเร็จแตกต่างกัน (Wasan Luangprapat, 2006, pp.167-168)

อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งสองผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป สำหรับผลกระทบในเชิงบวกจากการสร้างความร่วมมือ พบว่า ช่วยลดภาระงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ และสามารถนำขีดความสามารถไปพัฒนาบริการอื่นต่อไปได้ ส่วนผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ ทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจเพราะมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากให้การรับรองหรืออนุมัติ การแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ (Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken

Davey and Massimo Balducci, 2010, pp.14-23) ขณะที่การใช้ยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เชื่อมมั่นว่าการผนวกพื้นที่และประชาชนหลายแห่งเข้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยเดียว จะทำให้ต้นทุนทางธุรกรรมลดลง และการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Stefano Calciolari, Daniela Cristofoli, Laura Maccio, 2013) ขณะที่การยุบรวมถูกมองว่าเป็นตัวบ่อนทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ชนบทหรือประชากรกระจายกระจาย หรือมีความหลากหลายของภูมิประเทศ สังคม และวัฒนธรรม จึงมักถูกโจมตีว่ามุ่งให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากกว่ามิติทางด้านการเมืองในการส่งเสริมรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ละเลยมิติทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น

กรณีของประเทศไทย ได้เคยมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำแนวทางการยุบรวมท้องถิ่น แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเห็นว่าท้องถิ่นขนาดเล็กมีความใกล้ชิดกับประชาชน และสะดวกในการรับบริการมากกว่า และส่วนหนึ่งประชาชนยังคงยึดมั่นในเอกลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Naritti Sethabuttra., et al., 2002) ขณะที่แนวทางการปฏิรูปด้วยวิธีการดังกล่าวประสบความสำเร็จในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เดิมปี ค.ศ. 1995 มีเทศบาลจำนวน 3,234 แห่งลดจำนวนลงเหลือเพียง 1,719 แห่งในปี ค.ศ. 2011 กรณีมลรัฐ Baden-Württemberg ในเยอรมัน ปี ค.ศ. 1968 มีจำนวนเทศบาล 3,379 แห่ง แต่เหลือเพียง 1,111 แห่ง ในปี ค.ศ. 1975 เป็นต้น กระนั้นก็ตาม หลายประเทศที่มีการส่งเสริมความ

ร่วมมือประสบความสำเร็จ เช่น แม้นิวยอร์กมันมีการควบวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน แต่ปี ค.ศ. 2011 แต่ยังคงมีสหพันธ์เทศบาล (Municipal confederations) จำนวนรวม 1,331 แห่ง และมีเทศบาลที่เป็นภาคีสมาชิกอยู่จำนวน 8,135 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 80 ของเทศบาลทั้งหมด ในบางกรณีกลับพบว่าการสร้างความร่วมมือมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ดังเช่นกรณีของสหรัฐฯ พบว่า แนวโน้มการสร้างความร่วมมือในรูปแบบเขตพิเศษ (Special districts) ที่ไม่ใช่เขตพิเศษโรงเรียนมีจำนวนเพิ่มสูงมากขึ้นจากเดิมปี ค.ศ. 1992 มีจำนวน 33,131 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 38,266 แห่ง ในปี 2012 แต่ความร่วมมือเขตพิเศษโรงเรียน (School districts) มีแนวโน้มลดลง เพราะมีการยกเลิกและยุบรวมเข้าด้วยกัน โดยในปี ค.ศ. 1992 มีจำนวน 14,556 แห่ง แต่เหลือเพียง 12,880 แห่ง ในปี ค.ศ. 2012 หรือกรณีของฝรั่งเศสที่จำนวนเทศบาลที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกหน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 90 ทำให้รัฐบาลต้องปรับโครงสร้างให้หน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการของรัฐในปี ค.ศ. 2014 ประเด็นเหล่านี้มีความน่าสนใจสำหรับการศึกษาและนำมาเป็นบทเรียนของไทยในการจัดวางแนวทางที่เหมาะสมหรือการปฏิรูปโครงสร้างใหม่ ผ่านการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประโยชน์ ผลกระทบ ความเหมาะสม และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการใช้มาตรการทั้งสอง

สิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ผู้เขียนพบว่า กฎหมายท้องถิ่นของไทยได้ระบุถึงแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นให้มีสถานะเป็น “นิติบุคคล”

ไว้ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (มาตรา 58) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (มาตรา 69) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (มาตรา 94) แต่ในทางปฏิบัติกลับติดข้อจำกัดทางกฎหมายและโครงสร้างท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ กระนั้นก็ตาม ความชัดเจนมีขึ้นอีกครั้งภายหลังเมื่อมีการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกัน จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดแนวทางและวิธีการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่ชัดเจนและสร้างความเชื่อมั่นยิ่งขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่ได้มีมาตรการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้น และออกกฎหมายจากสภานิติบัญญัติรองรับเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริบทเชิงสถาบันในการส่งเสริม ความสำเร็จของไทยจึงมีความแตกต่างจากที่ปรากฏในต่างประเทศอย่างมาก

ส่วนมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น เมื่อพิจารณากรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันในปัจจุบันพบว่า ปรากฏอยู่ในกฎหมายท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 40, 41, 41 ทวิ, 41 ตริ, 41 จัตวา และมาตรา 42 แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า การดำเนินการยุบรวมท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

ยังไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางกรอบแนวทางการเสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 249 วรรค 2 ความว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” อันถือเป็นเจตนารมณ์ที่สะท้อนเป้าประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปและปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีมติเห็นชอบ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และได้นำเสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาลตำบล และการเปิดโอกาสให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน (Grichawat Lowatcharin, 2017, pp.62) แต่กระนั้นก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและผลักดันมาตรการบูรรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันเชิงรูปธรรม

จากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทั้งสองมาตรการในข้างต้นผู้เขียนมีความสนใจว่าแท้จริงแล้วแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนา

แล้วเป็นอย่างไร ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจและความสำเร็จในการใช้ทั้งมาตรการส่งเสริมความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันของประเทศเหล่านั้น ตลอดจนการใช้กลยุทธ์ (Strategy) หรือกลวิธีใดที่จะทำให้มาตรการทั้งสองประสบความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมและสำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น ควรดำเนินแนวทางปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด โดยนำประเด็นดังกล่าวของประเทศที่พัฒนาแล้วประกอบด้วย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน เนื่องจากประเทศเหล่านี้ต่างประสบความสำเร็จในการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ผลการศึกษาวิเคราะห์ และสังเคราะห์นี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่นของไทย และจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายด้านการปฏิรูปและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต

2. บทเรียนความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ กรณีศึกษา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมันและสหรัฐอเมริกา

ญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว เน้นหลักการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 ได้กล่าวถึงการประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Principle of Local Autonomy) พร้อมเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดประชามติ เพื่อใช้กรณีพิเศษและถือเป็นหลักประกันที่รัฐไม่สามารถยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (Council of Local Authorities for International Relations, 2010) ภายหลังจากมีการ

ประกาศใช้กฎหมาย Local Autonomy Law 1947 เทศบาลจะเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรัฐเปิดโอกาสให้เทศบาลแต่ละแห่งสามารถควรวรรวมหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ได้ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น มี 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และระดับเทศบาล (Municipality) ดังนั้น ภาพรวมของโครงสร้างการเมืองการปกครองของญี่ปุ่นจึงมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย ทั้งการปกครองของรัฐในรูปแบบรัฐเดี่ยว มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ มีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสองชั้น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด - เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล/เมืองพัทยา) แต่ข้อแตกต่างสำคัญ คือ ประเทศญี่ปุ่นไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐส่วนกลางเข้าไปกำกับดูแลท้องถิ่นดังเช่นในกรณีของไทย

รูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ หน่วยความร่วมมือที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับหน่วยความร่วมมือที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ประเภทแรก คือ สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local public cooperative) เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ มีแหล่งรายได้ของตนเอง แต่ไม่มีอำนาจจัดเก็บภาษีโดยสหภาพสามารถกระทำได้ 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) สหภาพธุรกิจทั่วไป (Partial Cooperative) เกิดจากความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมอบหมาย

จัดบริการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางแห่งเพื่อทำหน้าที่แทน แต่การเสริมการยุบรวมและยกฐานะทำให้สหภาพพิเศษลดลงตามลำดับ 2) สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union) มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 รับผิดชอบในพื้นที่กว้างและอาจรับมอบหมายภารกิจจากรัฐเพิ่มเติมเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและรับการถ่ายโอนภารกิจ ปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 3) สหภาพธุรกิจการรวม (Administrative Cooperative) เป็นสหภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ทำหน้าที่ทั้งหมดให้ทำหน้าที่ ถูกใช้ในรูปแบบทดแทนความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการของเทศบาลขนาดเล็ก แต่ยังไม่เคยมีการจัดตั้งขึ้น 4) สหภาพธุรกิจราชการ (Full-Office Cooperative) รวมสำนักงานเพื่อการบริหารไว้ในที่เดียวกัน เพื่อทดแทนความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล เกิดขึ้นเพื่อร่วมมือกันดำเนินภารกิจต่าง ๆ ของเทศบาล โดยโครงสร้างการบริหารงานของสหภาพจะมีฝ่ายบริหารมาจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิกและมีฝ่ายสภา สัดส่วนภาคีสมาชิกขึ้นอยู่กับข้อบังคับการจัดตั้งสหภาพแต่ละแห่งแตกต่างกัน ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อม ประเภทที่สองคือ บริษัทพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Development Corporate) จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค ได้แก่ สนามบิน การพัฒนาเมือง เป็นต้น แต่เป็นองค์กรจัดตั้งชั่วคราว เมื่อเสร็จสิ้นจะโอนอำนาจการจัดการไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยกเลิกกิจการ ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารงานในด้าน

การจัดการรายได้และการใช้จ่ายของโครงการ จะมีการระบุรายละเอียดผ่าน “กฎบัตร” ระหว่าง ภาคีสมาชิก ส่วนความร่วมมือที่ไม่เป็นนิติบุคคล พบได้ทั่วไป ได้แก่ 1) ความร่วมมือโดยจัดตั้ง สภาร่วม ไม่มีทรัพย์สินและบุคลากรแต่อย่างใด ใช้เพื่อการวางแผนพัฒนาร่วมกันเป็นหลัก 2) ความร่วมมือโดยการมอบหมายภารกิจ 3) การกระทำ ข้อตกลงในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน

แนวโน้มการใช้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน พบว่า ข้อมูลที่ พบตั้งแต่ปี ค.ศ. 1883-2008 รัฐบาลให้ความสำคัญ กับมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเรื่อยมาอาทิปีค.ศ. 1883 พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 71,497 แห่ง หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ปี ค.ศ. 1945 เหลือ จำนวน 10,520 แห่ง จากนั้นยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง จนใน ปีค.ศ. 2008 พบว่า มีเทศบาล เหลืออยู่เพียง 1,795 แห่ง (Osamu Koike, 2010) แสดงให้เห็นว่าการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกัน มีแนวโน้มดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และโดยเฉพาะ จำนวนเทศบาลนคร (Cities) เพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน โดยในปี ค.ศ. 1945 พบว่า เทศบาลนครมีเพียง 205 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 2008 มีจำนวนเพิ่มขึ้นสูงถึง 783 แห่ง การเจริญของเมืองส่งผลต่อการยุบรวม ท้องถิ่นเข้าด้วยกันอย่างมีนัยสำคัญ (ผู้เขียน) และ จากข้อมูล ณ ปี ค.ศ. 2014 พบว่า มีเทศบาลจำนวน ทั้งสิ้น 1,719 แห่ง (Ministry of Internal Affairs and Communications, 2014)

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มาตรการยุบรวมท้องถิ่น เข้าด้วยกันประสบความสำเร็จ เกิดจากปัจจัยหลาย ประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการของภาครัฐ โดยพบว่าระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005 เทศบาล ของญี่ปุ่นเผชิญกับวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่จึงได้มี

การออกกฎหมาย Municipal Amalgamation Law 1999 เพื่อส่งเสริมการยุบรวมท้องถิ่น แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมีมุมมองต่อ มาตรการดังกล่าวไม่ดีมากนักและรัฐยังไม่มี ความชัดเจนต่อประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับ รัฐบาลจึงเปลี่ยนมาใช้มาตรการจูงใจ ผ่านการใช้งบกองทุนจัดสรรภาษีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตามมาตรการยุบรวมเข้าด้วยกันมากขึ้นและ ส่งผลให้เทศบาลลดลงถึง 1,410 แห่ง พร้อมกับเกิด เทศบาลขนาดใหญ่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดความ ไม่พอใจกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเดิมและมีความผูกพันของวิถีชีวิตกับชุมชน เดิมมากกว่ารัฐบาล นอกจากนี้ วิกฤตการณ์คลัง เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จ เชิงอุปสงค์ของการยุบรวมครั้งใหญ่ในช่วงผ่าน มา (Osamu Koike, 2010) ส่วนปัจจัยเชิงอุปทาน พบว่า มาตรการจูงใจทางด้านภาษีเป็นปัจจัยสำคัญ ที่สุด

ขณะที่ความร่วมมือสหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union Federations of Municipalities: MF) เป็นทางเลือกหนึ่งที่เทศบาลสามารถนำมาใช้เป็น ตัวแบบแทนการยุบรวมท้องถิ่นด้วยกรอบแนวคิด แบบล่างขึ้นบน (Bottom-up approach) พบว่า สหภาพเขตกว้างมีความเหมาะสมมากกว่า การควบรวมในพื้นที่ที่ไม่สามารถยุบรวม เทศบาลเข้าด้วยกันได้อันเนื่องมาจากข้อจำกัด ด้านภูมิศาสตร์และการเมือง เช่น ประชากรเบาบาง หรือพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามรูปแบบสหภาพในเขตกว้างกลับ มีการนำมาใช้ค่อนข้างน้อยและมีประสิทธิภาพ ไม่มากนักหากนำมาปรับใช้ในพื้นที่ที่มีการเติบโต

ของเมืองสูง นอกจากนี้ แม้ว่าสภาพเขตกว้าง เป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือ รูปแบบแนวนอน (horizontal) ในระยะสั้น แต่ในระยะยาวจะช่วยให้การนำมาตรการบูรรวมเทศบาลเข้าด้วยกันสามารถทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่กลุ่มการเมืองมีความขัดแย้งมาก่อน อย่างไรก็ตาม มีงานศึกษาพบว่า การบูรรวมท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะบางประเภทมากกว่าการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เช่น การดูแลและประกันสุขภาพผู้สูงอายุ แต่การพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ กลับพบว่า การบูรรวมท้องถิ่นมีแนวโน้มที่ค่าใช้จ่ายต่อประชากรจะเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาวได้ ขณะที่พื้นที่สภาพเขตกว้างที่มีประสิทธิภาพค่อนข้างสูงในภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ และประชากรเบาบางของญี่ปุ่น พบว่า ค่าใช้จ่ายทั้งระยะสั้น (เช่น สวัสดิการสังคม) และระยะยาว (เช่น โครงสร้างพื้นฐาน) เมื่อมีการกระจายการบริการจากเมืองศูนย์กลางไปยังพื้นที่ห่างไกล หรือแถบชนบทจะปรากฏสิ่งที่เรียกว่า cost-prohibitive หรือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าที่ควรจะเป็นและไม่ควรเกิดขึ้น ดังนั้น หากพิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบของมาตรการบูรรวม และสภาพเขตกว้าง จะพบว่ารูปแบบการบูรรวมจะมีประสิทธิภาพมากกว่าสภาพเขตกว้าง ในสถานการณ์ที่การกำหนดและดำเนินการตามนโยบายมีความเหมาะสม ซึ่งสิ่งนี้จะยิ่งดึงดูดให้แนวโน้มการนำมาตรการบูรรวมไปใช้ของรัฐได้รับความสนใจจากท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย (Jacobs, Andrew J., 2004)

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาในข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า กรณีของญี่ปุ่นนั้น แม้รัฐจะมีการส่งเสริม

ความร่วมมือของท้องถิ่น คือ สภาพในเขตกว้าง และมีความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล ปรากฏอยู่บ้าง แต่แนวโน้มพบว่า รัฐมีกฎหมายที่มุ่งเน้นให้แต่ละพื้นที่แต่ละแห่งสามารถทำการควบรวม (amalgamation) หรือการเปลี่ยนขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ได้ (changes to boundary) ดังเห็นได้จากจำนวนเทศบาลที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง เช่น ปี ค.ศ. 1999 มีเทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 3,229 แห่ง ลดลงเหลือเพียง 1,719 แห่งในปี ค.ศ. 2011 การใช้มาตรการบูรรวมองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันมากกว่าการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง โดยการใช้มาตรการทางกฎหมายและการส่งเสริมของรัฐบาล และความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเป็นทุนเดิม การใช้มาตรการจูงใจทางการเงิน และการออกกฎหมายรองรับและแนวทางที่ชัดเจน

ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว เน้นหลักการรวมศูนย์อำนาจคล้ายประเทศไทย รวมทั้งมีการแบ่งโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้อแตกต่าง คือ การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส มีรากฐานมายาวนานตั้งแต่ศตวรรษที่ 10 - 12 ประชาชนรวมตัวเป็นเทศบาล (Commune) ต่อมามีการรวมตัวที่เป็นจังหวัด (Province) ซึ่งพัฒนาเป็นจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนภาค (Region) รองรับโดยกฎหมายในปี ค.ศ. 1982 (Somkid Lertpaitoon, 2000) การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส จึงแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภาค (Region) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) กับ 1 รูปแบบพิเศษ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 มีการ

จัดตั้งสภาภาคมาจากการเลือกตั้ง และประธานสภาภาคเป็นผู้นำเศรษฐกิจและสังคมประจำภาค ฝ่ายบริหาร มีคณะกรรมการเป็นที่ปรึกษา (Nakharin Mektrairat et al., 2000) ขณะเดียวกัน ภาครัฐได้มอบภารกิจและงานจากส่วนกลางเพิ่มขึ้น

เทศบาลมีอยู่กระจัดกระจาย 36,681 แห่ง (129 แห่ง อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล) นำไปสู่ปัญหาสำคัญของการจัดบริการสาธารณะเชิงแลกเปลี่ยนและร่วมมือกันกับหน่วยที่อยู่ใกล้เคียงกัน แม้มีความพยายามควบรวมเทศบาลแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก โดยเทศบาลสามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ตามจำนวนประชากร ได้แก่ เทศบาลขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และยังมีรูปแบบพิเศษ เพราะมีจำนวนประชากรหนาแน่น ได้แก่ นครปารีส ลียง มาเชลเลย์

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐนั้น มีลักษณะที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจเหนือท้องถิ่น เกิดจากปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะวัฒนธรรมฌาคอบีแ็ง (Jacobin tradition) ที่ฝังรากลึกอยู่ในการปกครองและระบบราชการ ทำให้รัฐบาลต้องทนแรงกดดันต่อกระแสการกระจายอำนาจจากรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากในระยะหลัง (Jean Claude Lugan, 2011) ในปี ค.ศ. 1982 รัฐบาลสังคมนิยมที่เข้ามามีบทบาทการบริหารประเทศลดอำนาจราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) คล้ายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในไทย และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ (Large cities) ซึ่งขัดแย้งกับการปกครองเขตจังหวัด (Prefecture) แต่เทศบาลยัง

คงมีรากฐานเชื่อมโยงกับเขตทางศาสนาในอดีตอย่างเข้มข้น (MényY., 1983) ต่อมาช่วงทศวรรษที่ 1990 ถึงปี ค.ศ. 2003 ที่มีการระบุเรื่องการกระจายอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปนำไปสู่หลักการเชื่อมั่นในความสามารรถใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค และในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการสร้างองค์การรูปแบบใหม่แบบพหุสาขาของการปกครองสองระดับ (Conseils territoriaux) เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกันของระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและระดับภาค ในขณะที่ภารกิจหน้าที่ของทั้งสองระดับมีการแบ่งแยกชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภาารูปแบบใหม่นี้ มีการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกในปี ค.ศ. 2014 (Sabine Kuhlmann, 2011) งบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มากจากการจัดเก็บภาษีภายในและมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อได้มีการส่งมอบอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณตามภารกิจนั้น ๆ ด้วย โดยทั่วไปจะเป็นไปในลักษณะของการโอนเงินภาษีที่รัฐจัดเก็บได้ หรือเงินอุดหนุน (Stéphanie Jamet. 2007)

สำหรับความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกเป็นกรณีที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคล เป็นองค์การความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นทางการระดับสูงที่สุด โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้ง จำแนกได้ 2 ประเภท คือ องค์กรที่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้ ได้แก่ ดิสทริก ประชาคมนคร ประชาคมเมือง และประชาคมเทศบาล สำหรับองค์กรที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองได้ ได้แก่ สหการประเภทต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยเงิน

อุดหนุนจากภาคีสมาชิกหรือรัฐเพื่อการดำเนินงานความร่วมมือในรูปแบบนิติบุคคลเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่บางรูปแบบก่อให้เกิดความสับสนทำให้รัฐมีมาตรการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือรูปแบบที่ใหญ่ขึ้นรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจน ลดความสับสน และเพิ่มประสิทธิภาพไปพร้อมกัน ส่วนความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล (Somkid Lertpaitoon, 2000) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ การสนับสนุนทางการเงินผ่านการมอบหมายภารกิจ และการให้ความเห็น คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่าง ๆ มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ใหญ่กว่า เช่น ภาค หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะต้องการพัฒนาเขตที่กว้างร่วมกันให้เกิดเอกภาพ

แนวโน้มของความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น แม้ว่ามาตรการสร้างความร่วมมือเกิดขึ้นโดยทั่วไป แต่สิ่งที่พึงระวัง คือ ต้องรักษาความสมดุลและเหมาะสมและความร่วมมือที่มีขนาดเล็กเกินกว่าความสามารถในการระดมงบประมาณและแหล่งทรัพยากร รวมไปถึงการทำให้กิจกรรมโครงการมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง (Karen West, 2007) ปัจจุบันการออกกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือของเทศบาลมีการปรับโครงสร้างเพื่อความสอดคล้องรองรับภารกิจหน้าที่ ในปี ค.ศ. 2010 เพื่อจัดวางโครงสร้างและเพิ่มความทันสมัย (พระราชบัญญัติก่อนหน้านี้ คือ ฉบับปี ค.ศ. 1982 ฉบับปี ค.ศ. 1992 ฉบับปี ค.ศ. 1999 และฉบับ ปี ค.ศ. 2004 จะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ท้ายสุดแล้วจะมีเทศบาลที่ถูกแยกออกมาโดยเฉพาะ (Benoit Sablayrolles, 2011)

สิ่งที่น่าสนใจ ผู้เขียนพบว่า ท้องถิ่นขนาดเล็กของฝรั่งเศสกำลังเผชิญปัญหาทรัพยากรและศักยภาพไม่เพียงพอโดยเฉพาะพื้นที่ในเขตประชากรอาศัยอยู่อย่างเบาบางและภูเขา ประธานาธิบดีฝรั่งเศสจึงมีแนวคิดที่จะปฏิรูปท้องถิ่น เพื่อให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้ผ่านมาตรการส่งเสริมการรวมตัวแบบสหการมากขึ้นตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นไป (Government of France, 2014, online)

ความร่วมมือของเทศบาลในฝรั่งเศสอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ แม้ว่าฝรั่งเศสจะเป็นรัฐที่เน้นการรวมศูนย์ก็ตาม แต่การใช้มาตรการยุบรวมท้องถิ่นอาจเผชิญความเสี่ยงทางการเมือง ทำให้แนวคิดเรื่องการร่วมมือระหว่างเทศบาลซึ่งได้รับการยอมรับมากกว่า อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์เดียวมีแนวโน้มลดลง เช่น ปี ค.ศ. 1995 มีจำนวนถึง 14,490 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 2006 กลับเหลือจำนวนเพียง 12,149 แห่งเท่านั้น ในทางกลับกัน พบว่า ความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์หลายภารกิจกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจาก 3,310 แห่ง เป็น 4,089 แห่ง ขณะเดียวกันความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในลักษณะแนวตั้งหรือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับที่แตกต่างกันได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสหการหลายวัตถุประสงค์ (syndicatsmixtes) ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นฝรั่งเศสเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเกิดจากความคาดหวังในทรัพยากรที่จะได้รับจากท้องถิ่นระดับที่สูงกว่า ความจำเป็นที่ต้องร่วมมือกันเพราะมีพื้นที่ซ้อนกัน และขนาดที่เหมาะสมต่อความร่วมมือ บางกรณีพบว่า เกิดจากการอุดหนุนของรัฐโดยตรงแฝงอยู่ในระบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(Rudie Hulst, André van Montfort, Arto Haveri, Jenni Airaksinen, and Josephine Kelly, 2007)

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่ง คือ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลมีได้ลดลงมากนัก แม้ระยะเวลาจะผ่านเกือบสองศตวรรษ โดยในปี ค.ศ. 1861 พบว่าฝรั่งเศสมีจำนวนเทศบาล 37,510 แห่ง (ไม่รวมในดินแดนโพ้นทะเล) ต่อมาปี ค.ศ. 1962 กลับเพิ่มขึ้นเป็น 38,076 แห่ง ปี ค.ศ. 1975 ลดลงเหลือจำนวน 36,296 แห่ง และตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 พบว่า มีจำนวนเทศบาลทุกพื้นที่รวม 35,416 แห่ง การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสเป็นลักษณะหวงแหนอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น (Homeostatic System) ดังเช่นความล้มเหลวของกฎหมายที่ผลักดันการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1972 แตกต่างไปจากประเทศเพื่อนบ้านที่ประสบความสำเร็จช่วงทศวรรษที่ 1970 เช่น เบลเยียม เดนมาร์ก เยอรมัน จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงไปร้อยละ 40 - 80 (Albert Mabileau, 1991)

ดังนั้น การยุบรวมท้องถิ่นยังคงมีแรงต้านจากประชาชนในพื้นที่และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีความรู้สึกผูกพันเชิงอัตลักษณ์ประชาชนบางส่วนที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเชื่อมโยงกับประชาธิปไตย และมีคุณค่ามากกว่ามิติทางเศรษฐกิจและการจัดการเพียงอย่างเดียว (Salvaris, M., 2001) ส่งผลให้การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสยังปรากฏต่อไปอย่างกว้างขวาง แต่มีการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มเรื่องรูปแบบจากวัตถุประสงค์เดียวสู่หลายวัตถุประสงค์มากขึ้น และเน้นการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อรองรับ

การเปลี่ยนแปลงของภายนอกและการเติบโตของเมืองและประชากรเป็นสำคัญ ความสำเร็จในการแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะผ่านมาตรการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคล เกิดจากการมีกฎหมายที่ชัดเจนเป็นสำคัญ ส่วนปัจจัยเงื่อนไขที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมืออย่างกว้างขวางมาจากแรงกดดันหรืออุปสงค์ด้านข้อจำกัดของงบประมาณและความไร้ประสิทธิภาพของท้องถิ่นขนาดเล็ก บทเรียนของฝรั่งเศสที่น่าสนใจ คือ การวางกรอบกฎหมายในฐานะปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional Context) ที่มีแนวทางที่ชัดเจนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันได้ชัดเจน รวมทั้งแรงจูงใจจากโอกาสที่ท้องถิ่นขนาดเล็กจะได้รับจากท้องถิ่นขนาดใหญ่หรืออยู่ในระดับที่สูงกว่าซึ่งมีทรัพยากรและงบประมาณมากกว่า บทเรียนดังกล่าวนี้สามารถนำมาพัฒนามาตรการส่งเสริมกลไกความร่วมมือของท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา มีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วยโครงสร้างการเมืองการปกครอง 3 ระดับ คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น การปกครองระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างในแง่สถานะ โครงสร้าง และรูปแบบขึ้นอยู่กับธรรมเนียมแต่ละมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ เคาน์ตี (County) เทศบาล (Municipal) หรือเมือง (City) ทาวน์ชิพ (Township) และเขตพิเศษ (Special Districts) ซึ่งหน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มีอิสระทางการคลังและการบริหาร รวมทั้ง

มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้นอาจทำหน้าที่การเฉพาะดังกล่าวได้มากกว่าหนึ่งอย่าง

เขตพิเศษ (Special Districts) เป็นรูปแบบความร่วมมือที่สำคัญปรากฏทุกมลรัฐ ส่วนภารกิจขนาด และรูปแบบอาจแตกต่างกัน องค์ประกอบสำคัญ คือ เป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน กิจกรรมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นมาจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทรัพย์สินและการคลัง และมีคณะกรรมการบริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามภารกิจ (Wasan Luangprapat, 2006) บางแห่งอยู่ซ้อนบนพื้นที่เดียวกัน แต่รับผิดชอบในภารกิจที่แตกต่างกันได้ นอกจากนี้ ยังมีเขตพิเศษโรงเรียน (School District) เป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่คล้ายคลึงกับเขตพิเศษทั่วไป แต่มีวัตถุประสงค์เฉพาะด้านการจัดการศึกษาแก่เด็กนักเรียนเท่านั้น และปรากฏอยู่โดยทั่วไป

ธรรมนูญแต่ละมลรัฐได้มอบอำนาจให้รัฐบาลมลรัฐสามารถจัดตั้งเขตพิเศษได้ แต่ในทางปฏิบัติการเริ่มต้นจัดตั้งอาจมาจากท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยที่ผู้มีสิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพื้นที่นั้นลงนามร่วมกัน ในฐานะผู้เสนอขอให้มีการจัดตั้งเขตพิเศษ หรืออาจเป็นการที่เจ้าของที่ดินในเขตการปกครองท้องถิ่นจำนวนหนึ่งลงนามโดยคณะกรรมการบริหารของเคาน์ตี หรือผู้พิพากษาในเขตพื้นที่นั้น ให้การรับรอง เมื่อมติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงสามารถจัดตั้งโดยคณะกรรมการบริหาร

เคาน์ตี หรือคำสั่งศาลเป็นขั้นสุดท้าย และกฎหมายของมลรัฐให้มีการจัดตั้งขึ้นต่อไป หรืออาจทำได้โดยคณะกรรมการบริหารของเคาน์ตี หรือ คำสั่งของศาล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยมีต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือตราเป็นกฎหมายลำดับรองอีก การจัดตั้งเขตพิเศษของสหรัฐอเมริกา ทำให้ง่ายกว่าการจัดตั้งสหการของไทยและของประเทศฝรั่งเศส ส่วนรายได้ของเขตพิเศษสามารถจัดหารายได้หลายทาง เพื่อให้การบริหารงานตามภารกิจนั้นมีประสิทธิภาพ ได้แก่ 1) รายได้จากการขายพันธบัตรแก่นักลงทุน โดยได้รับความเห็นชอบจากนักคณะกรรมการหลักทรัพย์ของสหพันธรัฐ 2) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และภาษีจากผู้ใช้บริการ 3) รายได้จากการกู้ยืมเงิน 4) รายได้จากทุนจัดตั้งครั้งแรก โดยการสนับสนุนจากภาคีสมาชิกที่จัดตั้ง 5) ผลประโยชน์ หรือ ดอกผลอันเกิดจากเงินทุนเริ่มแรก หรือทรัพย์สินของเขตพิเศษ อย่างไรก็ตาม เขตการศึกษามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเริ่มต้นการมีเขตการศึกษาในสหรัฐอเมริกา เช่น ในปี ค.ศ. 1934 มีจำนวนถึง 125,627 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 1962 เหลือเพียง 34,678 แห่ง

แนวโน้มของการสร้างความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนท้องถิ่นแต่ละประเภท ปี ค.ศ. 1977 และปี ค.ศ. 2012 พบว่า ท้องถิ่นแต่ละประเภทมีทิศทางที่เพิ่มขึ้นและลดลงดังนี้ เคาน์ตี (County) จากเดิม 3,043 แห่ง ลดลงเหลือ 3,031 แห่ง เทศบาล/เมือง (Municipal/City) จากเดิม 18,862 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 19,519 แห่ง เขตพิเศษโรงเรียน (School District) จากเดิม 15,174 แห่ง ลดลงเหลือ 12,880 แห่ง และเขตพิเศษที่มีวัตถุประสงค์อื่น ๆ (Other

Special District) จากเดิม 5,962 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 8,266 แห่ง (Svara, J., & Hoene, 2008) (Alan Norton, 1994) (U.S. Census Bureau, 2012)

จากข้อมูลในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งเขตพิเศษที่มีภารกิจอื่น ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เขตพิเศษโรงเรียน (School District) กลับมีแนวโน้มลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากการนำแนวคิดการบูรณาการท้องถิ่นเพื่อความประหยัดในเชิงขนาดเช่นกัน ส่วนการบูรณาการองค์รวมมีของท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เคาน์ตี เทศบาล และเมือง เข้าด้วยกันกระทำได้อย่าง เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่ สถานะของท้องถิ่นแตกต่างกันออกไปตามธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐครอบคลุมไม่ได้ปรากฏชัดเจนอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ระบบวัฒนธรรมและประเพณีทางการเมืองแต่ละมลรัฐแตกต่างกัน ความเข้มข้นของอุดมการณ์การเมืองท้องถิ่น และความเชื่อมั่นในอิสระของท้องถิ่นมีอยู่อย่างเข้มข้น การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐฯ ยังมีความยืดหยุ่นสูงซึ่งในปัจจุบันก็เกี่ยวพันที่จะช่วยให้ท้องถิ่นหลายหน่วยงานและต่างระดับกันเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะได้ แม้จะมีการเรียกร้องให้ท้องถิ่นมีการปฏิรูปในระดับมลรัฐเพื่อลดความสับสนซับซ้อนลงก็ตาม (Donald F. Norris, 1997) (Joseph F. Zimmerman, 1995) (Ian Tiley, 2010)

เยอรมัน

เยอรมันเป็นระบบสหพันธรัฐ มีรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law ค.ศ.1949) บังคับใช้เป็นหลักการในกฎหมายต่าง ๆ ระดับการปกครองออกเป็นสามระดับคือ สหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น แบ่งท้องถิ่น

ออกเป็น ระดับอำเภอ (Districts) มีอำเภอเขตเมือง (Urban District or Stadt kreise) และอำเภอเขตชนบท (Rural District or Land kreise) และระดับเทศบาล (Municipalities) เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระดับแคว้น และเป็นโครงสร้างการปกครองในระดับต่ำที่สุดในกฎหมาย The Basic Law ประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Prachya Wasarat, 2000) ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันได้รับการรับรองใน Basic Law มาตรา 28 โดยระดับอำเภอและเทศบาลถือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสภาเป็นของตนเอง มีสิทธิในการจัดกิจการและความรับผิดชอบในแต่ละระดับโดยมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งสำหรับการบริการสาธารณะ และขึ้นอยู่กับหลักความสามารถในการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย (Wasan Luangprapat, 2006) ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของเยอรมันมีที่มาจาก การต่อสู้ระหว่างศาสนจักรกับกษัตริย์ การเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตของเศรษฐกิจทำให้เกิดเป็นชุมชนเมืองกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ต่อมา มีการตราประมวลกฎหมายท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1808 เพื่อป้องกันการครอบงำของรัฐ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ ทำให้เกิดแนวคิดการปกครองท้องถิ่นได้รับความสำคัญมากขึ้น ในฐานะการแบ่งเบาภาระและจัดสรรอำนาจจากส่วนกลางให้ทั่วไปในการบริหารจัดการ การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีขอบเขตความเจริญขยายตัวออกไปอย่างมาก

ส่วนโครงสร้างการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมัน สามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท ตามรูปแบบการบริหารจัดการภายใน

ระหว่างฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร ได้แก่ รูปแบบคณะผู้บริหาร รูปแบบนายกเทศมนตรี รูปแบบสภาเยอรมันเหนือ และรูปแบบสภาเยอรมันใต้ (Prachya Wasarat, 2000) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดดเด่นในเรื่องของตัวแบบการมีหลายหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (multi-function model) และมักทำหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่ปกติทั่วไป สะท้อนให้เห็นถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และประเพณีการปกครอง ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระดับสหพันธ์อยู่ แต่ในทางกลับกันนั้นทั้งการบริหารงานภาครัฐ การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมาย และนโยบายของสหพันธ์ ตกไปอยู่กับมลรัฐ และโดยเฉพาะเทศบาล โดยประมาณร้อยละ 70 - 85 ของกฎหมายที่ออกโดยสหพันธ์และมลรัฐ ดำเนินการโดยรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้อำนาจหลายประการตกอยู่กับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำภารกิจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การจัดทำตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ความร้อน แก๊ส การจัดบริการบำบัดน้ำเสีย และกำจัดสิ่งปฏิกูล การวางผังเทศบาล โดยกำหนดแนวเขตที่อยู่อาศัย การพาณิชย์ นโยบายที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น 2) ภารกิจตามหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในประสิทธิภาพและสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนศักยภาพความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่โดยตรง หรือรับมอบอำนาจมาจากสหพันธ์หรือมลรัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงเป็นภารกิจในระดับที่กว้าง ส่วนงบประมาณ บ่อยครั้งที่มลรัฐจะทำหน้าที่ในการช่วยบรรเทาภาระทางการเงินให้แก่เทศบาล เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของเทศบาลแหล่งที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) รายได้จากภาษี 2) เงินอุดหนุนจากรัฐ และ 3) เงินกู้ยืม แต่การกู้ทำได้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหารายได้อย่างเพียงพอ หรือการกู้เพื่อการลงทุน โดยต้องประกาศให้สาธารณชนทราบ ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือเอกสารสิทธิอื่น ๆ มาแสดงด้วย ทั้งนี้ สาเหตุที่ต้องมีการวางหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดดังกล่าว เนื่องจากรัฐต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นในการจัดการรายได้เลี้ยงตัวเองและไม่ส่งเสริมให้ขาดวินัยการเงินการคลัง

สหพันธ์รัฐ ทำหน้าที่เพียงประกันการดำรงอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่มีความสัมพันธ์โดยตรง แต่อาจกระทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกฎหมายได้ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม รวมถึงด้านการเงินใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม การตรวจสอบและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ ส่วนความสัมพันธ์กับมลรัฐเป็นไปอย่างใกล้ชิด Basic Law ได้มอบอำนาจให้มลรัฐตรากฎหมายปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบองค์กร สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้ อำเภอบึงและเทศบาล ต่างเป็นส่วนหนึ่งในระดับย่อยตามรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐหรือจัดเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองมลรัฐ และโดยส่วนใหญ่ มลรัฐจะมีโครงสร้างการบริหารสามระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาลมลรัฐ โดยมีคณะมนตรีแห่งมลรัฐ

เป็นผู้ดูแล มีส่วนราชการรับผิดชอบในแต่ละด้าน ระดับหน่วยงานภาค และระดับหน่วยงานบริหาร ระดับอำเภอและเมืองซึ่งไม่ได้ขึ้นตรงกับอำเภอ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จัดเป็นส่วนหนึ่งของ โครงสร้างของมลรัฐ แต่เทศบาลและเมืองถือเป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนอำเภอและเมือง บางแห่งที่ไม่ได้ขึ้นกับอำเภอ จะมีสองสถานภาพ คือ เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารระดับล่าง ของมลรัฐ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันด้วยมลรัฐยังสามารถตรวจสอบ โดยกฎหมาย และการตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ โดยการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มักเป็นงานที่มลรัฐมอบให้ กระทำการแทน

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม ของแต่ละภารกิจวางอยู่บนหลักของการทำงานและ ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยหากระดับหนึ่งไม่สามารถ ทำได้อย่างเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็จะมีโอนภารกิจดังกล่าวให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอีกระดับหนึ่งทำแทน โดยการโอน อาจเป็นได้ทั้งจากหน่วยที่ใหญ่กว่าโอนมาให้หน่วย ที่เล็กกว่า หรือที่เล็กกว่าให้กับหน่วยที่ใหญ่กว่าก็ได้ (Hellmut Wollmann, 2002) ทั้งนี้ ภายใต้รูปแบบ ความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานร่วมกัน เกิดขึ้น 2 รูปแบบ (Wasan Luangprapat, 2006) 1) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่างระดับกัน มักเกิดเป็นคณะทำงานร่วม (Working Group) หรือ รูปแบบของสมาคมความร่วมมือ (Collaborative Associations) เพื่อร่วมพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เช่น นโยบาย การวางแผน เป็นต้น 2) ความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียว

มักเกิดจากความร่วมมือเพื่อจัดบริการสาธารณะ ร่วมกัน เช่น เทศบาลสองแห่งขึ้นไป หรืออำเภอ สองแห่งขึ้นไปร่วมมือกัน เป็นต้น

ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า “สหการ” (Vebende) ซึ่งเป็นความร่วมมือของ เทศบาลดำเนินการบริการสาธารณะร่วมกัน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิรูปช่วงปี ค.ศ. 1960 เพื่อปรับโครงสร้างให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มศักยภาพและความสามารถทางการ บริหารและรองรับภารกิจใหม่ ๆ ที่รัฐและมลรัฐ ถ่ายโอนลงมาให้เพิ่มขึ้น นำไปสู่การยุบหรือควมรวม (Amalgamation) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968-1987 เยอรมันตะวันตก มีเทศบาลลดลงจาก 24,000 แห่ง เหลือเพียง 8,400 แห่ง หรือลดลงประมาณเกือบ สองในสาม ขณะที่ระดับอำเภอลดลงจาก 425 แห่ง เหลือเพียง 237 แห่ง หรือลดลงเกือบกึ่งหนึ่งของ ที่มีอยู่เดิม แต่จำนวนมากน้อยมีความแตกต่างกัน ในแต่ละแคว้น

ส่วนหน่วยความร่วมมือ มีรูปแบบและ โครงสร้าง มีความแตกต่างและหลากหลาย จำแนก โดยสรุปได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) องค์กรบูรณาการ เชิงบริหาร มีขอบข่ายกว้างขวางและครอบคลุม ทั้งระดับอำเภอและเทศบาล เป็นลักษณะกึ่งกลาง (Intermediate) 2) องค์กรความร่วมมือขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหพันธ์เทศบาล (Municipal Federation) ใช้แทนการควมรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางมลรัฐ และเพิ่ม ศักยภาพเทศบาลขนาดเล็ก โดยที่เทศบาลเหล่านั้น เหลือเพียงความเป็นอิสระทางการเมือง แต่อำนาจ การบริหารทั้งหมดมาอยู่ที่คณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารของสหพันธ์เทศบาล มีสำนักงาน

เฉพาะขณะที่เทศบาลขนาดใหญ่ การบริหารจะไม่นิ่งขึ้นอยู่กับสหพันธ์เทศบาล 3) องค์การความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน เกิดจากแรงกดดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพเชิงการคลังและเพิ่มพูนศักยภาพในการจัดทำภารกิจบางด้าน เช่น การจัดการของเสียและน้ำเสียจำเป็นต้องอาศัยความสามารถการบริหารและเชิงเทคนิคเป็นองค์กรมหาชนอิสระ อาจเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาล หรือระดับภูมิภาค ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางทั้งอำเภอและเทศบาล นอกจากนี้ มีองค์การความร่วมมือในเขตเมืองเกิดขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของความเป็นเมืองออกไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่รอบนอก จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนกำหนดนโยบายและพัฒนาเมืองร่วมกันเชิงบูรณาการ ทั้งนี้ พื้นที่เมืองหรือมหานครหลายแห่งมีองค์การความร่วมมือฯ ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ

แนวโน้มของความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้น พบว่า อิทธิพลของมลรัฐสามารถส่งผลต่อการปฏิรูปโครงสร้างการยุบรวมหรือมีมาตรการกึ่งบังคับในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มประสิทธิภาพ ดังเช่น มลรัฐ Baden-Württemberg เริ่มจากช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 มีคำถามเกี่ยวกับความสามารถในการจัดการความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้หรือไม่ นำไปสู่การประชุม “Dichtel Commission” ผลการประชุมนำไปสู่กระบวนการยุบรวมเทศบาลให้ใหญ่ขึ้นในเขตมลรัฐ Baden-Wuerttemberg (Deutscher Juristentag, 1964) ต่อมาได้มีกฎหมายในปี ค.ศ. 1968 ที่ชื่อว่า “law to strengthen the administrative capacity of small municipalities” มีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการยุบรวมเข้าด้วยกันเพื่อ

จัดตั้งเทศบาลแห่งใหม่ และมีการออกกฎหมายอีกฉบับในปี ค.ศ. 1974 ชื่อว่า “law to end up the rearrangement of municipalities” และสิ้นสุดกระบวนการยุบรวมเทศบาลเข้าด้วยกันในเดือนมกราคม ค.ศ. 1975 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจำนวนตัวเลขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน (Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraftkleinerer Gemeinden, 1968) จากปี ค.ศ. 1968 มีจำนวน 3,379 แห่ง เหลือจำนวนเพียง 1,111 แห่ง ในปี ค.ศ. 1975 หรือลดลงจำนวน 2,268 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 67.12)

ต่อมารัฐบาลกลางได้มีนโยบายการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบรวมเข้าด้วยกันทั่วประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่ง เกิดขึ้นในช่วงกลางปี ค.ศ. 2000 เรียกว่า “แนวทางการพัฒนาโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบท (Guidelines for the development of rural structures)” เจ็อนไซสำคัญ คือ เทศบาลแต่ละแห่งควรจะต้องมีประชากร 5,000 คนขึ้นไป และหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้เทศบาลที่มีอยู่เดิมเข้าร่วมกันจัดตั้ง “องค์กรสหพันธ์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” หนึ่งโดยที่เทศบาลแต่ละแห่งที่ได้เข้าร่วมเป็นส่วนสหพันธ์เทศบาลควรมีประชากรไม่น้อยกว่า 500 คน และสหพันธ์เทศบาลแต่ละแห่งควรมีประชากรอาศัยอยู่ไม่น้อยกว่า 5,000 คน มีภาคีสมาชิกเทศบาลเข้าร่วมจำนวน 3 - 6 แห่ง และพื้นที่ไม่ควรเกิน 20 ตารางกิโลเมตร พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพิ่มเข้ามา เช่น อำเภอและสหพันธ์เทศบาล แนวทางดังกล่าวส่งผลให้ทั้งอำเภอและเทศบาลไม่ยากยุบรวมเข้าด้วยกัน ยกเว้นมีเจ็อนไซบางอย่างที่ชัดเจนเท่านั้น

หลังจากนั้นได้มีการเผยแพร่แนวทางการยุบรวมเข้าด้วยกันตามความสมัครใจ (voluntary merger) ระหว่างปี ค.ศ. 2001-2002 โดยเทศบาลแต่ละแห่งสามารถพิจารณาได้ว่าจะยุบรวมเข้ากับพื้นที่ไหนและเมื่อไรก็ได้ แต่จะต้องผ่านกระบวนการทำสัญญาและขออนุมัติจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเทศบาล และหากเป็นพื้นที่ประชากรอาศัยอยู่น้อยกว่า 5,000 คน ต้องผ่านกระบวนการจัดทำประชามติด้วย (referendum) หลังจากนั้นจะเข้าสู่การอนุมัติโดยรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน ทั้งนี้ ทรัพย์สินหนี้สิน และอำนาจการบริหารของเทศบาลจะถูกถ่ายโอนสู่เทศบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ รวมถึงมีการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนมาตรการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันโดยสมัครใจผ่านการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปเทศบาล (Municipal Reform Law: Gemein De Reform Gesetz) ในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งรัฐบาลกลางได้มีมาตรการจัดสรรเงินจูงใจ (financial incentive) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยุบรวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจในช่วงดังกล่าวไม่เกินพื้นที่ละ 2.5 ล้านยูโรต่อการจัดตั้งเทศบาลใหม่หนึ่งแห่ง

ท้ายที่สุดช่วงต้นปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลมลรัฐได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปว่าด้วยการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Laws of Reorganization) จำนวน 6 ฉบับ เพื่อบังคับให้เทศบาลที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ออกมาก่อนหน้านี้ยุบรวมเข้าด้วยกัน โดยมีผลบังคับใช้กับเทศบาลที่เหลืออยู่ทั้งหมดในช่วงเดือนตุลาคมปีเดียวกัน นำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐจำนวนถึง 255 คดี ข้อกล่าวหาหลักคือแนวทางดังกล่าวขัดกับหลักความเป็นอิสระของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การปฏิรูปตามแนวทางดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งคดีสิ้นสุดลงในช่วงปี ค.ศ. 2006 ทำให้จำนวนเทศบาลลดลงจากจำนวน 1,479 แห่ง เหลือเพียง 421 แห่ง ทั้งโดยบังคับและสมัครใจ และค่าเฉลี่ยประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 6,099 คน

จากการศึกษาดังกล่าวสามารถนำมาสู่ข้อสรุปในเบื้องต้นได้ว่า เยอรมันมีการใช้ทั้งมาตรการให้ท้องถิ่นสร้างกลไกความร่วมมือ หรือยุบรวมเข้าด้วยกันโดยสมัครใจ แต่หากเห็นว่าไม่เป็นผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ จะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจของรัฐบาลระดับมลรัฐและมาตรการจูงใจทางการเงินโดยรัฐบาลกลางช่วยสนับสนุนส่วนหนึ่ง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากแม้ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานจะมีหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน แต่กลับให้อำนาจดังกล่าวไว้กับมลรัฐในการกำหนดโครงสร้าง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ จึงถือว่าท้องถิ่นจัดเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐบาลมลรัฐประการหนึ่งด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลมลรัฐยังมีอำนาจเหนือท้องถิ่นอย่างชัดเจน เช่น การตรวจสอบทางกฎหมาย การแต่งตั้งบุคลากรเมื่อเห็นว่ามีควมจำเป็น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญหรือยุบสภาท้องถิ่นได้ เป็นต้น

เปรียบเทียบความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในประเทศญี่ปุ่น แม้รัฐจะมีการส่งเสริมความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเภท โดยเฉพาะสหภาพในเขตกว้าง (Wide Area Union) และบริษัทพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Development Corporate) และมีความร่วมมือในรูปแบบที่ไม่เป็นนิติบุคคล

ปรากฏอยู่บ้าง แต่รัฐมีกฎหมายที่มุ่งเน้นให้แต่ละพื้นที่แต่ละแห่งสามารถทำการควมรวมมากกว่า และประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เครื่องมือสำคัญที่ใช้คือมาตรการจูงใจทางการเงิน มีกฎหมายรองรับชัดเจน ผนวกกับความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเป็นทุนเดิม และการสร้างความร่วมมืออาจเป็นจุดเริ่มต้นของการยุบรวมท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย ส่วนปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐต้องให้ความสำคัญกับการยุบรวมท้องถิ่น เกิดขึ้นจากปัญหาหนี้สินและวิกฤตการณ์คลัง หากพิจารณาความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจ มาตรการยุบรวมท้องถิ่นจะให้ได้ผลในพื้นที่เขตเมือง ส่วนความร่วมมือจะเหมาะสมมากกว่าสำหรับพื้นที่เขตชนบท มีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ และประชากรอาศัยอยู่เบาบาง

ในประเทศฝรั่งเศส รัฐมีมาตรการจัดตั้งหน่วยความร่วมมือรูปแบบที่ใหญ่ขึ้นรองรับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อลดความสับสนและเพิ่มประสิทธิภาพไปพร้อมกัน ส่วนแนวโน้มการยุบรวมท้องถิ่น พบว่า ในฝรั่งเศส มีมาตรการในการสร้างความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นการรักษาความสมดุลและความสามารถในการระดมทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ การออกมาตรการยุบรวมท้องถิ่นอาจเผชิญความเสี่ยงในการเมืองได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวโน้มความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐฯ ยังคงได้รับการยอมรับอย่างเข้มแข็งและขยายตัวของจำนวนเขตพิเศษอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แต่เขตพิเศษโรงเรียนกลับมีจำนวนลดลง ส่วนการยุบรวมหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควรและมีอุปสรรคหลายประการ อาทิ ประชาชนในท้องถิ่นต่อต้านวัฒนธรรมการเมืองที่คาดหวังบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ ทำให้แนวโน้มไปที่การสร้างความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมากขึ้น

ในประเทศเยอรมัน แม้ว่าทางเยอรมันได้เคยใช้มาตรการส่งเสริมยุบรวมและความร่วมมือโดยสมัครใจ แต่หากเห็นว่าไม่เป็นผลสำเร็จ จะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจมลรัฐ และมาตรการจูงใจทางการเงินช่วยสนับสนุนสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากแม้ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานจะมีหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนแต่กลับให้อำนาจไว้กับมลรัฐในการกำหนดโครงสร้างภารกิจ อำนาจหน้าที่ จึงถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเป็นส่วนหนึ่งของกลไกรัฐบาลมลรัฐประการหนึ่งด้วย มลรัฐจึงมีสิทธิในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและปฏิรูปท้องถิ่นได้โดยตัวเอง

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาขอสรุปบทเรียนความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นในต่างประเทศกรณีศึกษา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมันและสหรัฐอเมริกาตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สรุปบทเรียนความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่นในต่างประเทศ กรณีศึกษา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา

ประเทศ	ความร่วมมือและการบูรณาการท้องถิ่น
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> มุ่งเน้นการควรวรรวมมากกว่า โดยรัฐใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและกฎหมายรองรับชัดเจน ผนวกกับความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเป็นทุนเดิม เหตุผลของการบูรณาการ ได้แก่ หนึ่งสำธารณะของท้องถิ่นและการเติบโตของเมืองเพิ่มขึ้น และการประหยัดในเชิงขนาด (economy of scale) สภาพเขตกว้างได้รับการส่งเสริม แต่ไม่แพร่หลายมากนัก และมีข้อโต้แย้งว่าพื้นที่เขตชนบทเหมาะสมกับการสร้างความร่วมมือมากกว่าพื้นที่เขตเมือง ค.ศ. 1995 มีเทศบาลจำนวน 3,234 แห่ง ลดจำนวนลงเหลือเพียง 1,719 แห่ง ในปี ค.ศ. 2011
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> รัฐพยายามบูรณาการท้องถิ่น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนหวงแหนอัตลักษณ์ การบูรณาการท้องถิ่นจึงเกิดจากความสมัครใจเป็นหลัก ความร่วมมือได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและมีกฎหมายให้การรองรับชัดเจน ทั้งนิติบุคคลที่สามารถจัดเก็บรายได้เอง และนิติบุคคลที่รับการอุดหนุนจากสมาชิก (เช่น สหการเทศบาล และ สหการผสม) พร้อมกับรูปแบบไม่ใช่นิติบุคคล ความร่วมมือหลากหลายวัตถุประสงค์ และความร่วมมือเพื่อบูรณาการพื้นที่มากขึ้นอันเป็นผลจากการเติบโตของเมืองและประชากร จำนวนเทศบาลมีมากกว่า 3.6 หมื่นแห่ง และเป็นสมาชิกสหการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ปัจจุบันฝรั่งเศสส่งเสริมความร่วมมือในเขตชนบทให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> แนวโน้มความร่วมมือเขตพิเศษอื่น ๆ (Special District) เพิ่มขึ้น โดยเป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ (ยกเว้นเขตพิเศษโรงเรียน (School District) ที่มีจำนวนลดลง เช่น ในปี ค.ศ. 1992-2012 มีเขตพิเศษต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจาก 3,131 แห่ง เป็น 8,266 แห่ง แนวโน้มการบูรณาการหน่วยท้องถิ่นยังไม่ได้รับการยอมรับเพราะประชาชนต่อต้านและในสหรัฐฯ วัฒนธรรมการเมืองคาดหวังบทบาทท้องถิ่นสูง และกฎหมายท้องถิ่นมีความซับซ้อนและแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับธรรมเนียมและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเคาน์ตีมีจำนวนมากขึ้น
เยอรมัน	<ul style="list-style-type: none"> เยอรมันเคยใช้มาตรการส่งเสริมบูรณาการเชิงบังคับ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ แต่หากไม่เป็นผลสำเร็จจะใช้มาตรการทางกฎหมายหรือบังคับโดยอาศัยอำนาจมลรัฐ และมาตรการจูงใจทางการเงินช่วยสนับสนุน แม้เยอรมันได้มีการส่งเสริมมาตรการบูรณาการท้องถิ่น แต่ปัจจุบันยังปรากฏความร่วมมือในรูปแบบสหพันธ์อยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นความร่วมมือโดยสมัครใจ ปี ค.ศ. 2011 พบว่า เทศบาลทั่วประเทศเป็นสมาชิกสหพันธ์ความร่วมมือ ประมาณร้อยละ 80

บทวิเคราะห์การนำบทเรียนการสร้างความร่วมมือและการยุบรวมท้องถิ่นจากต่างประเทศ มาพัฒนาท้องถิ่นไทย

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เน้นหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง แบ่งโครงสร้างการปกครองหรือโครงสร้างระบบราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในปัจจุบันโดยทั่วไปมีรูปแบบสองชั้น ได้แก่ ระดับบน (Upper Tier) คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง และระดับล่าง (Lower Tier) คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 7,774 แห่ง นอกจากนี้ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันยังมีลักษณะที่ไม่เป็นนิติบุคคลปรากฏอยู่เป็นจำนวนมากและมีหลากหลายรูปแบบ ในที่นี้ผู้เขียนจะขอหยิบยกเฉพาะบางตัวอย่าง ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) เพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูปแบบที่มีใช้นิติบุคคล ทั้งความร่วมมือของท้องถิ่นระดับล่างด้วยกัน และความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง เช่น (1) ความร่วมมือเพื่อจัดตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี (2) ความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านโครงสร้างพื้นฐานอำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง (3) ความร่วมมือในการจัดตั้งศูนย์

ประสานงานและบริหารจัดการร่วมกันด้านการจัดการขยะอำเภอกะลา จังหวัดลำปาง (4) ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำ จังหวัดอ่างทอง (5) โครงการนำร่องการบริหารและจัดการน้ำเพื่อพัฒนาจังหวัดที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี และ (6) ศูนย์ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น

รูปแบบที่สอง รูปแบบการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ของท้องถิ่นหลายแห่ง กับองค์การระหว่างประเทศ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (กฎหมายไทยไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นลงนามข้อตกลงหรือสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศโดยตรง) อาทิ กรณีการจัดตั้งโครงการจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี ที่ริเริ่มจาก PEMSEA เข้ามาผลักดันการจัดตั้งความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น 5 แห่งในรูปแบบหนังสือรับรองการรับรองยุทธศาสตร์การจัดการชายฝั่งทะเลแบบบูรณาการจังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2547 เรียกว่า “การประสานงานจัดการแบบสหการ” แม้มีคำว่า “สหการ” ปรากฏ แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคลมหาชนตามความหมายของพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา 58 และมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามกฎหมายดังกล่าว ปัจจุบันหน่วยความร่วมมื่อดังกล่าวขยายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งของจังหวัดชลบุรี โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการ

รูปแบบที่สาม การลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างท้องถิ่นเพื่อมอบหมายภารกิจ ปรากฏอยู่โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง มีลักษณะสำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่ง ดำเนินภารกิจบางประการแทนตนเอง เนื่องจากท้องถิ่นผู้รับมอบหมายภารกิจมีศักยภาพและความพร้อมมากกว่า เช่น ท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดจันทบุรีมอบหมายภารกิจการจัดการขยะให้กับเทศบาลเมืองจันทบุรีเป็นผู้ดำเนินการ โครงการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดมูลฝอย เทศบาลเมืองจันทบุรี มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 40 แห่ง ร่วมเป็นภาคีสมาชิก เทศบาลเมืองจันทบุรีจะได้คำตอบแทนเป็นรายได้จากสมาชิกเพื่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอย

รูปแบบอื่น ๆ ปรากฏอยู่โดยทั่วไปโดยมีปัจจัยขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อม สภาพปัญหา ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ค่านิยม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ ทูตทางสังคม ความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน และปัจจัยอื่น ๆ นำมาสู่การสร้างความร่วมมือในหลายรูปแบบ ทั้งที่มีเอกสารที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างท้องถิ่น การใช้ทรัพยากรหรือแหล่งน้ำร่วมกัน การขอความร่วมมือระดับเพลิงจากท้องถิ่นใกล้เคียงเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน การยืมตัวบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ เป็นการชั่วคราว เป็นต้น

สำหรับการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบ “นิติบุคคล” ตามกฎหมายนั้น ยังไม่ปรากฏอย่างเป็นทางการ เช่น กรณีการจัดตั้งสหการเทศบาล มีข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย โดยสหการเทศบาลจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเพียงอย่างเดียว ทั้งที่ในความเป็นจริงสภาพปัญหามักเกิดขึ้นในพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับองค์การบริหารส่วนตำบล การขาด

ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการขาดการสนับสนุน และแนวทางที่ชัดเจนจากภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งโดยหลักการแล้ว ความร่วมมือที่การตกลงที่เป็นทางการ (Formal) จะช่วยให้มีหลักประกันทางกฎหมาย หรือข้อผูกมัดที่ผู้เข้าร่วมจะต้องปฏิบัติตามพันธสัญญามากกว่ารูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal) (Robert E. Costello, 1979) และยิ่งรูปแบบความร่วมมือที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (Law Entity) ที่มีกฎหมายรองรับชัดเจนจะยิ่งมีแนวโน้มที่มีความยั่งยืนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ส่วนมาตรการในการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันกรณีของประเทศไทยนั้น ได้เคยมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำแนวทางการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันมาใช้ แต่พบว่าประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น ขัดผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนเล็งเห็นถึงความสะดวกรวดเร็วในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชน และการยึดมั่นในเอกลักษณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (Naritti Sethabutra, et al., 2002) ส่งผลให้การยุบรวมท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ยากเช่นกัน

ดังนั้น ในที่นี้ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยบริบทแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional Context) ของต่างประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง และการปฏิรูปโครงสร้างของท้องถิ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์และให้ข้อเสนอต่อการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย ดังนี้

1. การพิจารณาหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ในกรณีของประเทศไทยนั้น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการออก

กฎหมายจัดตั้งโดยส่วนกลางเป็นหลัก การระบุอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจของท้องถิ่น การได้รับการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของส่วนกลางเป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของท้องถิ่นไทยนั้น จะเกิดขึ้นไปในทิศทางใดต้องขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ รัฐธรรมนูญ การกำเนิดขึ้นของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและบริบทแวดล้อมในหลายมิติ อาทิ วัฒนธรรมทางการเมือง การพัฒนาเชิงกายภาพหรือโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวหรือกระจายตัวทางประชากรเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีของไทยมุ่งเน้นหลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มากกว่าหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับกรณีของฝรั่งเศส ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสมีกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น การปฏิรูปท้องถิ่นเพื่อปรับโครงสร้างหลายฉบับ ดังนั้น บทบาทสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นของไทยจึงควรให้ส่วนกลางกำหนดออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับและจัดวางแนวทางที่ชัดเจนในรูปแบบ “พระราชบัญญัติ” ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการสร้างร่วมมือในรูปแบบนิติบุคคล ตามกฎหมาย หรือการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

2. การพิจารณาเลือกดำเนินมาตรการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคล กับการยุบรวมท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำภารกิจ ในกรณีไทยนั้น แนวทางการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันได้รับการต่อต้านจากประชาชน นักการเมือง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เช่นเดียวกับหลายประเทศ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้งกรณีของญี่ปุ่นและเยอรมันประสบความสำเร็จในการยุบรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อแก้ปัญหา

ด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอ การใช้จ่ายไม่มีประสิทธิภาพ หนี้สาธารณะ และรองรับการเติบโตของความเป็นเมืองที่สูงยิ่งขึ้น (Urbanization) แม้ว่า ญี่ปุ่นและเยอรมันยังคงมีรูปแบบความร่วมมือของท้องถิ่นกระจายอยู่โดยทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีของญี่ปุ่นมีผลการศึกษาว่า เหมาะสมกับพื้นที่เขตชนบทที่มีประชากรเบาบาง ประชาชนจำเป็นต้องเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ จากท้องถิ่นที่สะดวก แต่สำหรับพื้นที่เขตเมืองซึ่งมีสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนสูง จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ได้เด็ดขาด รวดเร็ว และมีเอกภาพ จึงควรใช้รูปแบบการยุบรวมท้องถิ่นจะมีความเหมาะสมมากกว่า

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยมีการปกครองเชิงพื้นที่ (Territorial Governance) 2 ระบบ คือ การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ขณะเดียวกันโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันของไทยยังได้แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้ ระดับบนคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีขอบเขตอำนาจเชิงพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ในกรณีที่ภารกิจใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำได้นี้เนื่องจากงบประมาณหรือศักยภาพไม่เพียงพอ สามารถร้องขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแทนได้ตามความเหมาะสม ความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นระดับล่างด้วยกันจึงลดลงไปด้วยในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ ภาครัฐมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงพื้นที่มากขึ้น สังเกตได้จากในช่วงที่ผ่านมา มีนโยบายให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค รวมทั้ง

การเชื่อมโยงและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด ส่งผลให้เกิดสภาพของความเป็นเมืองพื้นที่ภูมิภาคสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการจัดการปัญหาที่สลับซับซ้อนที่อาจมีความเชื่อมโยงกับขอบเขตอำนาจของแต่ละท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งและมีให้การจัดการปัญหาต่าง ๆ เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ และจากบทเรียนที่ได้จากหลายประเทศ อาทิ การจัดตั้งสหการของฝรั่งเศสเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาความสับสนในการบริหารงานและมีได้เป็นหลักประกันด้านประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบดังกล่าวยังมีความจำเป็นในพื้นที่ประชากรเบาบางและภูเขา ซึ่งรัฐบาลมีแนวโน้มกระชับความเข้มแข็งและขยายกลไกความร่วมมือมากยิ่งขึ้น (Government of France, 2014, online) ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับกรณีของญี่ปุ่นที่พบว่า ปัญหาและความซับซ้อนจากการเติบโตของเมือง (Urbanization) ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจใช้มาตรการบูรรวมท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูงเข้าด้วยกัน (Jacobs, A. J., 2004) ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่า สำหรับพื้นที่เขตเป็นเมืองซึ่งมีความสลับซับซ้อนของปัญหาและเกี่ยวเนื่องกับพื้นที่ขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นกว้างขวางขึ้น แนวทางการส่งเสริมมาตรการบูรรวมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า ส่วนใน

พื้นที่ประชากรเบาบาง เขตชนบท และภูเขา ควรนำมาตรการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทย มาตรการบูรรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันจึงมีความเหมาะสมสำหรับรองรับการเจริญเติบโตของเมืองขนาดใหญ่ควบรวมกับพื้นที่ข้างเคียง สำหรับมาตรการส่งเสริมการบูรรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันนั้น ควรนำบทเรียนจากกรณีของญี่ปุ่นและเยอรมันมาปรับใช้ กล่าวคือ รัฐควรใช้มาตรการจูงใจทางการเงินและออกกฎหมายรองรับ โดยในระยะเริ่มแรกรัฐจำเป็นต้องมีวิธีการในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นขนาดเล็ก หากเห็นว่าการขับเคลื่อนภารกิจไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อบูรรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ส่วนในพื้นที่ประชากรอาศัยอยู่อย่างเบาบางในเขตชนบท และระบบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการเดินทางยังไม่สะดวกมากนัก ควรส่งเสริมการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในรูปแบบนิติบุคคลที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งสามารถช่วยลดภาระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พอสมควร ซึ่งจะสอดคล้องกับความสำเร็จในของญี่ปุ่นและแนวโน้มการพัฒนาขีดความสามารถของท้องถิ่นผ่านการส่งเสริมความร่วมมือกันในพื้นที่ชนบทของฝรั่งเศส ●

บรรณานุกรม

- Alan Norton. (1994). International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies. Birmingham UK: Edward Elgar Countries, p. 401
- In Tiley, Ian (2010), Local Government Structural Reform in Anglosphere and OECD Countries, Centre for Local Government, UNE.
- Albert Mabileau. (1991). Le système local en France.: In Eric Kerrouche. (2015). France and its 36,000 Communes: An Impossible Reform? (article). In Harald Baldersheim & Lawrence E. Rose. (Eds.) (2010). Territorial Choice, The Politics of Boundaries and Borders. Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited.
- Benoit Sablayrolles. (2011). Budget and Taxation of French Local Administration, Benoit Sablayrolles, Head of the centralization and the valuation of the accounts of the local collectives Public finance general directorate of the ministry of budget, French Council of Local Authorities for International Relations. (2010). Local Government in Japan. Factsheet (PDF),p.1 serach in <<http://www.clair.or.jp/e/>>. Retrieve October 24, 2015.
- Deutscher Juristentag. (1964).Verhandlungen des 45. DeutschenJuristentages Band I (Gutachten) und Band II (Sitzungsberichte), Karlsruhe. ;Thieme, W. and G. Prillwitz 1981, Durchführung und Ergebnis der kommunalenGebietsreform, Nomos: Baden-Baden.; Wagener, Frido 1969, Neubau der Verwaltung, Gliederung der öffentlichenAufgaben und ihrerTrägernachEffektivität und Integrationswert, Duncker&Humbolt: Berlin.
- Donald F. Norris. (1997). Local Government Reform in the US-and Why it Differs so Greatly from Britain. Local Government Studies, 23(3).
- Gesetzzur Stärkung der Verwaltungskraftkleinerer Gemeinden (1968), in: Gesetzblattfür Baden-Württemberg 8, p. 114-117.; Gesetzzur Änderung des Gesetzesüber den kommunalenFinanzausgleichs (1972), Gesetzblattfür Baden-Württemberg.
- Government of France. (2014). A territorial reform to modernise and strengthen France. Content published under the Government Valls I from 2014 02nd April to 2014 25th August, 3 June 2014. Retrieve June 7, 2019.
- Grichawat Lowatcharin. (2017). Local Government Consolidation: Lessons from Selected Countries. Thai Journal of Public Administration, 15 (2): 59-80.

- Hellmut Wollmann. (2002). Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence, paper present at the international Conference on reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency, The University Stuttgart, September 26 - 27, 2002, pp. 3 และ Alan Norton, International Handbook of Local and Regional Government: Comparison Analysis of Advance Democracies (Edward Elger Limited: Hants).
- Ian Tiley. (2010), Local Government Structural Reform in Anglosphere and OECD Countries, Centre for Local Government, UNE, p.15.
- Jacobs, Andrew J. (2004). Federations of Municipalities: A Practical Alternative to Local Government Consolidations in Japan?. An International Journal of Policy, Administration and Institutions 17, 2 (April 2004): 247-274.
- Jean Claude Lugan. (2011). The New Face of Local Government in France., Online in <xa.yimg.com/kq/groups/.../Çáíã+Çáíáí+Ýí+ÝÑăÓÇ.pdf.> Retrieve October 24, 2015.
- Joseph F. Zimmerman. (1995). State-Local Relations: A Partnership Approach. London: Praeger.p.204.
- Karen West.(2007), Inter-Municipal Cooperation In France: Incentives, Instrumentality And Empty Shells, In R. Hulst and A. van Montfort (eds.) (2007), Inter-Municipal Cooperation in Europe.
- MényY.(1983). Permanence and change: the relations between central government and local authorities in France. Environment and Planning C: Government and Policy 1 (1).
- Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. (2014). "Local Administration Bureau (LAB): Promoting new wide-ranging collaborations". Online <<http://www.soumu.go.jp/english/lpfb/>> Retrieve October 16, 2015.
- Nakharin Mektrairat et al. (2003). The Direction of Local Government in Thailand and Foreign Countries Compare. Bangkok: Office of the Council of State.
- Naritti Sethabutra., et al. (2002). Strengthening the Capacity of Local Government. Bangkok: Department of Local Administration.
- Osamu Koike. (2010). Local Government Amalgamation in Japan: Creating a New Local Government or New Crisis of Governance?. yokohama journal of social sciences vol. 15 no. 4.
- Prachya Wasarat. (2000). Local government of the Federal Republic of Germany. Bangkok: Office of the Civil Service Commission.

- Robert E. Costello (1979), *Interlocal Cooperation in the Delivery of Services*, A Thesis Project Submitted In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Community Planning University Of Rhode Island.
- Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey and Massimo Balducc (2010). *TOOLKIT MANUAL INTER-MUNICIPAL COOPERATION (IMC Toolkit)*, pp. 19-23. ; <http://www.municipal-cooperation.org/> (Topic: Establishing IMC). Retrieve October 24, 2015.
- Rudie Hulst, André van Montfort, Arto Haveri ,Jenni Airaksinen, and Josephine Kelly. (2007). *Institutional Shifts InInter-MunicipalService Delivery. An analysis of developments in Western European countries*,Paper presented in the study group onIntergovernmental Relations of the EuropeanGroup on Public Administration (EGPA),Madrid, September 19-22, 2007.<www.municipal-cooperation.org/images/5/5e/Paper_Institutional_Shifts_in_IMC_Service_Delivery_Spain_2007.pdf>. Retrieve October 20, 2015.
- Sabine Kuhlmann. (2011). *Decentralization in France: The Jacobin State Stuck between Continuity and Transformation*. *Hrvatska I Komparativna Javna Uprava*, god. 11. (2011.), br. 2.
- Salvaris, M. (2001). *The New Face of Local Government in France*. *Victorian Local Government Association Bulletin* (May). pp. 4-5. In Ian Tiley. (2010), *Local Government Structural Reform in Anglosphere and OECD Countries*. Centre for Local Government, University of New England.
- Somkid Lertpaitoon. (2000). *French local government*. Bangkok: Aksorn Printing.
- Stefano Calciolari, Daniela Cristofoli, Laura Maccio. (2013). *When politics does matter: Explaining the reactions of Swiss municipalities*. Appeared on *Public Management Review*, 15(4).
- Stéphanie Jamet.(2007). *Meeting the Challenges of Decentralization*. In *France Economics Department Working Papers No. 571*.
- Svara, J., & Hoene, C. (2008). *Local Government Reforms in the United States*. In B. Dollery, J. Garcea & E. C. LeSage (Eds.), *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American, U.S. Census Bureau* (2012), *Local Governments in Individual County-Type Areas: 2012*, online <<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=CF>>.
- Wasan Luangprapat. (2006). *Joint operation guidelines for organizing public services of local government organizations in foreign countries*. Proposed to the College of Local Government Development King Prajadhipok's Institute.