

สัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาแนวทางการทำสัญญาทางปกครองตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

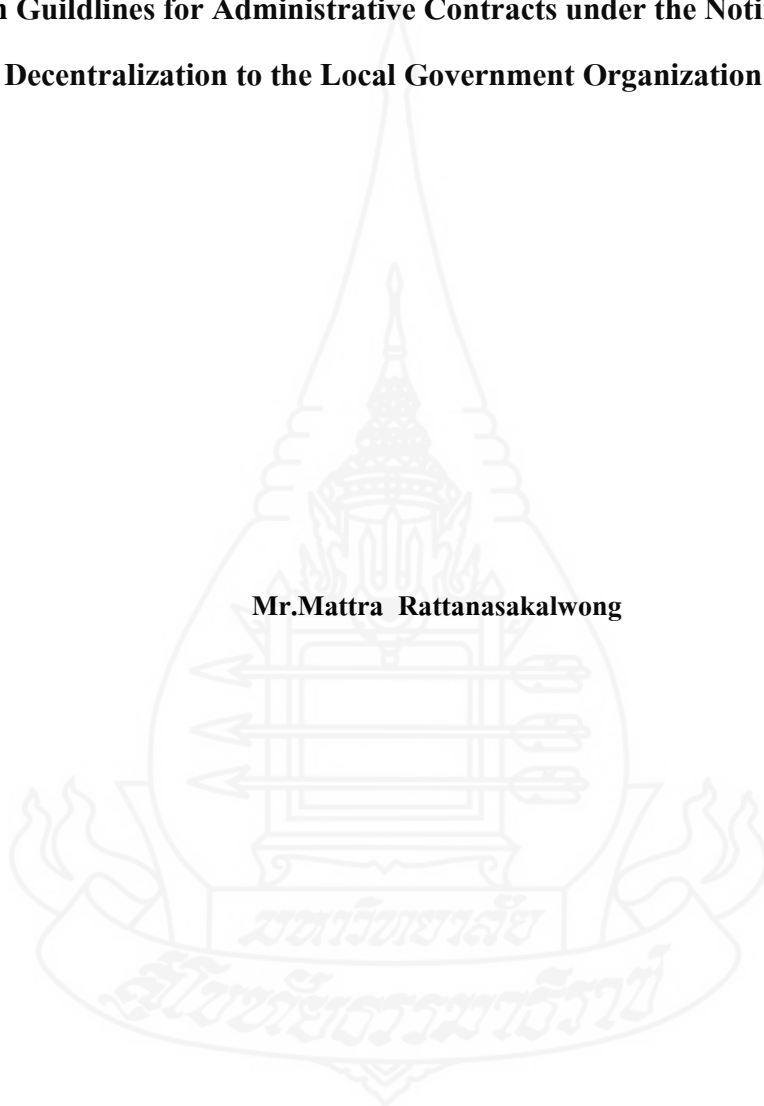
นายมาตรา รัตนสกววงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

**Administrative Contracts between Local Governments : A Case Study
on Guildlines for Administrative Contracts under the Notification of
the Decentralization to the Local Government Organization Committee**

Mr.Mattra Rattanasakalwong



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2016

หัวข้อวิทยานิพนธ์ สัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาแนวทางการ
ทำสัญญาทางปกครองตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อและนามสกุล นายมาตรา รัตนสกววงศ์

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ลำวลัย หอนพรัตน์
2. รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2560

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ลำวลัย หอนพรัตน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)

..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์รสติน ศิริยะพันธุ์)

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา
รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย ที่ให้คำปรึกษาและแนะนำข้อมูล
ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนทั้งกระบวนการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้ง
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์
พลรบ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ และว่าที่ร้อยตรีสุรัชย์
อนเกรรัตน์ นิติกรชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่อนุเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประชุมยกร่างประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวอย่างสัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นหลายฉบับอันเป็นประโยชน์แก่การค้นคว้าวิจัยเป็นอย่างมาก

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และบุคคลในครอบครัว ที่ให้คำปรึกษา
กำลังใจ และการสนับสนุนให้โอกาสในการศึกษาครั้งนี้มาโดยตลอด ทำให้การทำวิทยานิพนธ์นี้
สำเร็จได้

ท้ายสุดนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นทุกท่าน และเจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชทุกท่าน ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และให้ข้อมูล ทำให้
การศึกษาในระดับปริญญาโทนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

มาตรา รัตนสากววงศ์

เมษายน 2560

ชื่อวิทยานิพนธ์ สัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาแนวทางการทำสัญญาทางปกครองตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัย นายมาตรา รัตนสกววงศ์ **รหัสนักศึกษา** 2574000721 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์ (2) รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

ปีการศึกษา 2559

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาแนวทางการทำสัญญาทางปกครองตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ และหลักกฎหมายในการทำสัญญาทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ ศึกษาหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาทางปกครองของประเทศไทยและแนวทางการทำสัญญาทางปกครองตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการศึกษาปัญหาและหาแนวทางการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุติข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารจากการเก็บรวบรวมข้อมูลกฎหมาย และเอกสารทางวิชาการต่างๆ เพื่อแนวทางการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่าการบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นสัญญาความร่วมมือทางปกครอง co-ordinate administrative contract กรณีของประเทศไทยได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางหลักเกณฑ์ไว้แต่เนื่องจากได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาสั้นๆ จึงยังมีความไม่สมบูรณ์ในด้านข้อกฎหมายรวมสามประเด็น ได้แก่ (1) การกำหนดความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา (2) การถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไปจนถึงการยุติบันทึกข้อตกลงความร่วมมือก่อนกำหนดระยะเวลาที่ได้ตกลงกันเอาไว้ (3) การยุติข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาและข้อพิพาทกับบุคคลภายนอก ข้อเสนอแนะคือ (1) ในการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือควรคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับมากกว่าความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา (2) ควรแก้ไขเนื้อหาของประกาศในเรื่องการสิ้นสุดของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (3) ควรกำหนดกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทกรณีที่ทำให้ชัดเจนและเหมาะสม ได้แก่ กรณีข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา และข้อพิพาทกับบุคคลภายนอก

คำสำคัญ สัญญาทางปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Thesis title: Administrative Contracts between Local Governments : A Case Study on Guildlines for Administrative Contracts under the Notification of the Decentralization to the Local Government Organization Committee

Researcher: Mr.Mattra Rattanasakalwong; **ID:** 2574000721; **Degree:** Master of Laws ;

Thesis advisors: (1) Lawan Hornopparat, Associate Professor;

(2) Dr.Thawatchai Suvanpanich, Associate Professor; **Academic year:** 2016

Abstract

The study of Local Administrative Contract: A Case Study on Guildlines for Administrative Contract under the Notification of the Decentralization to the Local Government Organization Committee aimed to study the theory about local administrative and local administrative contract in terms of public services management, principle of law about administrative contract in foreign countries, Thai general principles for administrative contract arrangement and guildlines for administrative contract arrangement under the notification of the Decentralization to the Local Government Organization Committee, and finally to find the proper guildlines for local administrative contract arrangement and dispute resolution.

The qualitative approach is analyzed for this study with methodology of documentary research by collecting data from legislation , journals ,and other documents for studying the administrative contracts under the notification of the Decentralization to the Local Government Organization Committee

The result of the study found that Thai local administrative contract in terms of public services management in form of co-ordinate administrative contracts are conducted under the notification of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. Because this notification has recently been enforced, so it is incomplete in three issues; fair benefits among contract parties, early contract withdrawal and termination, and disputes resolution between contract parties or third parties. The result of this study suggests that the administrative contract arrangement should concern about public benefits more than benefits among contract parties, contents regarding contract termination should be revised, process on dispute resolution should be revised and clarified such as disputes between contract parties or disputes between third parties

Keywords: Administrative contract , Local government , Decentralization to the Local Government Organization Committee

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์	5
3. กรอบแนวคิดการวิจัย	5
4. ขอบเขตการวิจัย	6
5. ระเบียบวิธีวิจัย	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8
1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	8
1.1 สารสำคัญของ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น	10
1.2 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	13
2.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	14
2.2 เขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบตามกฎหมาย	16
2.3.1 อำนาจหน้าที่โดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
2.3.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ	22
2.3.3 อำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนผ่านช่องทางด้านกฎหมาย	24
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	31
3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว	31
3.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	31

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย.....	35
3.1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศาภิบาลฝรั่งเศส.....	37
3.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	41
3.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศาภิบาลฝรั่งเศส.....	41
3.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศาภิบาลสาธารณรัฐเยอรมนี.....	45
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	51
4.1 ความหมายของสัญญาทางปกครอง.....	51
4.2 ทฤษฎีพื้นฐานของสัญญาทางปกครอง.....	53
4.3 บริการสาธารณะ.....	55
4.4 หลักการสำคัญของสัญญาทางปกครองในการให้บริการสาธารณะ.....	56
4.5 รูปแบบของสัญญาทางปกครอง.....	59
4.6 อำนาจในการทำสัญญาทางปกครอง.....	60
บทที่ 3 สัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้นระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	62
1. ความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	65
2. กรณีศึกษาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	68
2.1 บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร.....	68
2.2 บันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนา ที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี โดย ศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.).....	75
2.3 บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่าง ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยและเครือข่ายด้านการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย พ.ศ. 2557.....	82

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง	
การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	90
3.1 สภาพปัญหาต่างๆ ของการดำเนินงานที่ขัดข้อง.....	90
3.1.1 การริเริ่มดำเนินงานที่ตกลงความร่วมมือ.....	90
3.1.2 การขาดข้อมูลในการกำหนดรูปแบบของงานที่ตกลงความร่วมมือ.....	91
3.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเข้าใจที่ตรงกัน.....	91
3.1.4 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมดำเนินงานที่ตกลงความร่วมมือมี	
จำนวนที่ไม่เหมาะสม.....	92
3.1.5 ขาดหลักการบริหารงานตามงานที่ตกลงความร่วมมือที่ได้จัดทำขึ้นอย่าง	
โปร่งใส.....	92
3.2 วัตถุประสงค์ของการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร	
ปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ	
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	93
3.2.1 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ	
และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น.....	93
3.2.2 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรอย่าง	
ประหยัดและคุ้มค่า.....	94
3.2.3 เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบในเชิง	
โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นแนวทางอื่นๆ.....	95
3.3 เนื้อหาของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง	
ส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร	
ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	95
3.4 กระบวนการระงับข้อพิพาทกรณีสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครอง	
ส่วนท้องถิ่น.....	111
3.4.1 การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยศาลปกครอง.....	112
3.4.2 การระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่ง	
ของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	112

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์แนวทางการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตาม ประกาศคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	114
1. ประเด็นสำคัญในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	118
1.1 องค์กรที่สามารถจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตามประกาศฉบับนี้ได้	118
1.2 วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ	118
1.3 รูปแบบในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ	120
1.4 รูปแบบในการบริหารงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ	121
1.5 สิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลง ความร่วมมือ	122
1.6 การบริหารจัดการทรัพย์สิน	123
1.7 การติดตาม การประเมินผล และการตรวจสอบ	124
1.8 การแก้ไขปัญหา และการระงับข้อพิพาท	125
2. ประเด็นปัญหาของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	125
2.1 หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามสัญญา	126
2.2 หลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ	128
2.3 การระงับข้อพิพาท	131
2.3.1 ข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา	131
2.3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอก	135
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	138
1. บทสรุป	138
1.1 หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามสัญญา	142
1.2 หลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ	143

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.3 การระงับข้อพิพาท.....	144
1.3.1 การระงับข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา.....	144
1.3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอก.....	145
2. ข้อเสนอแนะ.....	146
2.1 หลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมในการปฏิบัติตามสัญญา.....	147
2.2 การขอถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ.....	147
2.3 การยุติข้อพิพาท.....	148
2.3.1 การยุติข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา.....	148
2.3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอก.....	149
บรรณานุกรม	150
ภาคผนวก	154
ประวัติผู้วิจัย	182



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นชุมชนขนาดใหญ่ย่อมอยู่ภายใต้การปกครอง หรือ กฎเกณฑ์เดียวกัน ภายในดินแดน (Territory) ที่มีอาณาเขตแน่นอน และมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ทำให้เกิดเป็นรัฐขึ้น รัฐจึงมีอำนาจดำเนินการทั้งปวงในส่วนที่เกี่ยวกับการ ปกครอง หรือการบริหารงานภายในและภายนอกรัฐโดยมีรัฐบาล (Government)¹ เป็นองค์กรที่ทำ หน้าที่ดำเนินการทางการเมืองและการปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐที่ต้องการ ตอบสนองความต้องการและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในรัฐ รวมไปถึงสร้างความ ยุติธรรมและป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น ส่งผลให้ภารกิจต่างๆ ของรัฐถือกำเนิดขึ้น

การดำเนินการใดๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รัฐจำเป็นต้องจัดระเบียบการบริหารราชการของตนขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดโครงสร้างของ หน่วยงาน และรูปแบบของการใช้อำนาจทางปกครองในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ รวมไปถึงการบังคับการใดๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ตราขึ้น การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศจึงมีความแตกต่างกันออกไป ตามปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของรัฐ รูปแบบการปกครอง พื้นฐานของสังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงประวัติศาสตร์ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี ได้แบ่งรูปแบบการบริหารราชการออกเป็นสองส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง กับ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น² ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งรูปแบบการบริหารราชการ ออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง รัฐบาลกลาง กับ การบริหารราชการระดับมลรัฐ หมายถึง รัฐบาลของมลรัฐ บางประเทศก็แบ่งรูปแบบการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน คือ การ บริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

¹วเรจน์ ภาศิริรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและออก สารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555. หน้า 37

²สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549. หน้า 9

อย่างเช่นประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น สำหรับประเทศไทย รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินถูกกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นหลักการที่เรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนตามหลักการปกครองตนเอง และมีอิสระในการบริหารราชการที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง เมื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งทำให้มีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ได้ด้วยตนเองไม่ต้องดำเนินการในนามของราชการส่วนกลาง โดยนำเอาอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของราชการส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการมาดำเนินการ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่ราชการส่วนกลางยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตามหลักนิติรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่สองรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และอาจมีการจัดตั้งขึ้นอีกในอนาคต องค์กรเหล่านี้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างอิสระภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายเพื่อจุดประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ของตน แต่การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้ราบรื่นเสมอไป เพราะยังประสบปัญหาเนื่องจากพื้นฐานด้านต่างๆ และปัจจัยอีกหลายประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านจำนวนประชากร ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่น วิธีการดำรงชีวิตของประชากร จารีตประเพณี ขนาดพื้นที่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ รวมไปถึงฐานะทางเศรษฐกิจ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะบางประเภทอาจใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ บางประเภทอาจต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก บางประเภทอาจต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดแคลนทรัพยากรเหล่านั้น หรือมีอยู่แต่ไม่เพียงพอ จึงเป็นที่มาของการกำหนดความร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในรูปแบบของสหการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวมกลุ่มกันตั้งองค์การมหาชนขึ้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล และให้นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ร่วมกันจัดตั้งขึ้น ในอดีตประเทศไทยเคยมีสหการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการรถยนต์โดยสารประจำทางระหว่างเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลเมืองนนทบุรี แต่ก็ได้ยุบเลิกไป⁴ เนื่องจากสถานะนิติบุคคลของสหการไม่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ดังนั้น สหการจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่งผลให้บุคลากรของสหการอาจไม่ได้รับความคุ้มครองในกรณีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในมูลละเมิด ประกอบกับการกิจของสหการเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความเกี่ยวเนื่องกับภาคประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีความเป็นไปได้สูงว่าหากเกิดการกระทำละเมิดจะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากในคราวเดียว และเมื่อได้ละเมิดต่อประชาชนจำนวนมากขึ้น สหการซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเงินทุนน้อยอยู่แล้ว มีความเป็นนิติบุคคลแยกออกอิสระไปจากเทศบาลที่ร่วมกันจัดตั้งสหการนั้น จะไม่สามารถรับผิดชอบในความเสียหายจากมูลละเมิดที่ได้กระทำลงไปได้ ในที่สุดก็จะถูกประชาชนผู้ได้รับความเสียหายฟ้องคดีจนต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย อีกทั้งการจัดตั้งสหการแต่ละครั้งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากหากเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับจากความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการจึงไม่ประสบความสำเร็จ

แม้ว่าความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการจะล้มเหลวในการใช้บังคับ แต่ความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลับยังคงมีความจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเป็นอย่างมาก ความร่วมมือดังกล่าวจึงพัฒนาเข้าสู่รูปแบบการทำสัญญาทางปกครอง สิ่งที่ตามมาคือความผูกพันตามสัญญาอันประกอบไปด้วยหน้าที่ของคู่สัญญา การแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ได้รับจากสัญญา การจัดซื้อจัดจ้าง ทรัพย์สินที่ได้มา ความรับผิดทางละเมิด หรือความรับผิดกรณีผิดสัญญา และการแบ่งทรัพย์สินเมื่อสัญญาสิ้นสุดลง ที่ผ่านมามีการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแนวทางการทำสัญญาเป็นต้นแบบที่ยึดถือปฏิบัติได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่

⁴จิต นิลพานิช, “บทสัมภาษณ์” ผู้อำนวยการสถานบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2539.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำริของประธานคณะกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ยกร่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความร่วมมือกันเป็นประกาศ เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2558 เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2558 เป็นต้นมา ประกาศฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า และเพิ่มศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างขององค์กร หรือหลีกเลี่ยงการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

ประกาศดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำสัญญากันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาไว้แล้ว แต่หากไม่มีการศึกษาเพื่อขยายองค์ความรู้ เพื่อให้ทราบถึง สาเหตุ ความจำเป็น และสร้างความเข้าใจ และวิธีการดำเนินการตามประกาศฯ หรือส่วนที่ยังอาจไม่สมบูรณ์ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต่างฝ่ายต่างต้องการให้ท้องถิ่นของตนได้รับประโยชน์สูงสุดได้เข้าทำสัญญากันโดยปราศจากความรู้ความเข้าใจการกำหนดข้อตกลงหรือการดำเนินการตามสัญญาด้านต่างๆ เช่น ปริมาณเงินทุนในการร่วมทำสัญญาในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาได้ประโยชน์จากสัญญานั้นไม่เท่ากัน หรือ สถานที่ตั้งบริการสาธารณะบางประเภทจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาจะได้รับ เป็นต้น อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจตกลงเรื่องการแบ่งผลประโยชน์หรือการแบ่งภาระหน้าที่กันได้ การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีโอกาสมิ้เหลว ประชาชนในท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะ ประกาศฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองที่ได้จัดทำขึ้น แต่ข้อพิพาทจากสัญญาทางปกครองก็อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอยู่แล้วเช่นกัน จะมีประเด็นทางกฎหมายในการบังคับใช้หรือไม่ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษาเพื่อเพิ่มองค์ความรู้ และหาแนวทางที่เป็นธรรมในการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีคุณค่าต่อการศึกษา

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ และหลักกฎหมายในการทำสัญญาทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการทำสัญญาทางปกครองของประเทศไทย และแนวทางการทำสัญญาทางปกครองตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาในการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศฯ การยุติข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศฯ การยุติข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่งที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ มีสถานะตามสัญญาเท่าเทียมกัน (co-ordinate administrative contract) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการทำความตกลงร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ และให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดทำขึ้นมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ในขณะเดียวกันสัญญาที่ได้ทำขึ้นนั้นก็ต้องมีหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมในการกำหนดภาระหน้าที่และประโยชน์ที่ได้รับระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาด้วย

4. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมไปถึงหลักการของการทำสัญญาทางปกครองระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยทำการวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการทำสัญญา ดังกล่าวซึ่งได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยนํากรณีศึกษาสัญญาความร่วมมือในการกำจัดขยะมูลฝอย และการร่วมมือกัน ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การบริหารจัดการน้ำ มาทำการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ ขั้นตอนการทำสัญญา การปฏิบัติตามสัญญา และการสิ้นสุดของสัญญา และการทำสัญญาทาง ปกครองของไทยในปัจจุบัน เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ และ เสนอแนวทางที่สามารถทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าทำสัญญาทางปกครองระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

5. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดย ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ ตำราบทความ รายงานการวิจัย เอกสารทาง วิชาการอื่น และเอกสารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัญญาทาง ปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ และหลัก กฎหมายในการทำสัญญาทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ

6.2 ทราบหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาทางปกครองของประเทศไทยและ แนวทางการทำสัญญาทางปกครองตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

6.3 ทราบปัญหาในการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการยุติข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.4 เสนอแนะแนวทางในการทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ

สัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง สัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำร่วมกัน โดยเนื้อหาของสัญญาเป็นการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ตามความหมาย “สัญญาทางปกครอง” ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ แต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำสัญญาทางปกครองได้นั้น เจตนารมณ์ของสัญญาทางปกครองจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาด้วย หากเป็นข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่การจัดทำบริการสาธารณะตามข้อตกลงดังกล่าวนั้นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจทำสัญญาทางปกครองนั้นขึ้นได้ การศึกษาเรื่องสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความเข้าใจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายและภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ว่าได้ให้อำนาจหน้าที่กำหนดภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้อย่างไร

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งมีหลักการในการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากร และภารกิจบางประการจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลางไปให้องค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ เช่น ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งองค์กรเอกชน และโดยเฉพาะภาคประชาชน สำหรับการกระจายอำนาจการปกครองจากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจโดยยึดพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการถ่ายโอนอำนาจไปให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจมาจะสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระภายใต้ขอบเขตอำนาจที่ได้รับ ไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้

อำนาจบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเอง ถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะมุ่งลดอำนาจและบทบาทของรัฐบาลและราชการส่วนกลางให้เหลือเพียงภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น และยังเป็นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการบริหารงานชุมชนในท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองอีกด้วย¹ อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารราชการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพชุมชนที่แตกต่างกันของแต่ละชุมชน เพราะสังคมไทยในปัจจุบันประกอบไปด้วยกลุ่มคนหลากหลายประเภท กลุ่มคนเหล่านั้นย่อมมีความต้องการแตกต่างกัน และต่างมีความคาดหวังจากรัฐเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ราชการส่วนกลางมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัด จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ เพราะการกระจายอำนาจจะทำให้การบริหารราชการในแต่ละท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งจะช่วยกระจายความเจริญไปยังพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ ส่งผลให้ภาพรวมของประเทศมีความเจริญและเข้มแข็งขึ้นอย่างรวดเร็วว่าการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

เมื่อหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเจริญให้แก่ทุกท้องถิ่นด้วยการให้การกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและการบริหารราชการกันเอง ซึ่งตามหลักการแล้วจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้ดีกว่าการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ราชการส่วนกลาง เพราะผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ตรากฎระเบียบขึ้นมาบังคับใช้เป็นตัวแทนของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง จึงมีความเข้าใจถึงปัญหาของท้องถิ่นตนได้ลึกซึ้งยิ่งกว่าราชการส่วนกลาง ประกอบกับการดำเนินการของราชการส่วนกลางจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก แต่หากเป็นการบริหารจัดการโดยคนในท้องถิ่นนั้นเองแล้ว ย่อมคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองมากกว่า อีกทั้งยังสามารถลดขั้นตอนการดำเนินการจากเดิมที่ต้องผ่านกระบวนการตามสายงานเป็นลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชาจากส่วนกลางลงได้ ระยะเวลาการดำเนินการย่อมลดลงเพราะไม่มีส่วนของความล่าช้าในการสั่งการโดยราชการส่วนกลาง ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนอย่างจริงจัง เป็นการส่งเสริมหลักการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งขึ้น แต่การกระจายอำนาจก็อาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการ เช่น ความไม่เท่าเทียมกันของระดับการพัฒนาที่ต่างกัน

¹ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, *ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548, หน้า 1

ของแต่ละพื้นที่เพราะไม่ได้อยู่ภายใต้การปกครองและบริหารจัดการโดยส่วนกลาง หากท้องถิ่นใดมีความพร้อมทางด้านทรัพยากร พื้นที่ บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญมากกว่าท้องถิ่นที่ขาดแคลนปัจจัยที่จำเป็น ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านฐานะทางเศรษฐกิจและความเจริญในแต่ละท้องถิ่นขึ้นได้ จึงมีความจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา และจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และมีความเป็นเอกภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

1.1 สารสำคัญของ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น

1) การกระจายอำนาจหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นผู้ซึ่งมีความเข้าใจและทราบความต้องการของคนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและดำเนินการปกครองและบริหารจัดการท้องถิ่นของตน ทำให้ปัญหาในชุมชนได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง

2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดภาระการพิจารณาและตัดสินใจที่มีปริมาณมากและใช้เวลาในการพิจารณานาน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดุลพินิจเป็นของตนเองภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย ทำให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปได้ด้วยความรวดเร็ว

3) กระจายอำนาจในการดูแลรักษา จัดหาประโยชน์จากทรัพยากร การบริหารบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องรอรอการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางซึ่งต้องใช้เวลาอันยาวนาน และอาจไม่ตรงต่อความต้องการอันแท้จริงของท้องถิ่นนั้น อีกทั้งเป็นการให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำนิติกรรมสัญญาทางแพ่งและบริหารจัดการด้านทรัพย์สินของตนด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

4) กระจายความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่และภารกิจของรัฐให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบเพื่อลดการความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางลงจากเดิมที่ต้องแบกรับความรับผิดชอบในการบริหารจัดการให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ และเมื่อรัฐส่วนกลางได้กระจายภาระความรับผิดชอบต่อหน้าที่บางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้รัฐส่วนกลางสามารถปฏิบัติการกิจที่สำคัญต่อภาพรวมของประเทศ เช่น ความมั่นคงของประเทศ กระบวนการยุติธรรม กิจการต่างประเทศ ระบบการเงินของประเทศ กิจการโทรคมนาคม การคมนาคมระหว่างประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5) กระจายความพร้อมที่ราชการส่วนกลางมีไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อภาคท้องถิ่นมีความเข้มแข็งจะนำมาซึ่งความเจริญทั่วทุกพื้นที่ของรัฐ การพัฒนาประเทศจะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วยิ่งขึ้น

1.2 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความเป็นอิสระเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อรับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ดังนั้น อิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องประกอบไปด้วย

1) อิสระในเชิงนโยบาย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง กล่าวคือ อิสระในการวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเองในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรือรอการวินิจฉัยสั่งการจากราชการส่วนกลาง² ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน³ มีอำนาจในการบริหารงานราชการของท้องถิ่น และตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาใช้บังคับในพื้นที่ของตนเอง ในขณะที่ภาคประชาชนก็จะต้องมีช่องทางในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมไปถึงช่องทางการในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งอีกด้วย โดยราชการส่วนกลางจะกำกับดูแลเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

2) อิสระเชิงงบประมาณและการคลัง จะต้องกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง เพื่อถือครองทรัพย์สินได้ มีงบประมาณ และการคลังเป็นของตนเอง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,

2549, หน้า 26

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว*, หน้า 30

ก่อนนิติสัมพันธ์ทางแพ่งกับบุคคลอื่นได้ด้วยตนเอง⁴ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ก็จะไม่สามารถก่อนนิติสัมพันธ์ได้ จำเป็นต้องรอการดำเนินการในนามของราชการส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจต่อรองที่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสามารถแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) อิสระด้านบุคลากร หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นอิสระ โดยแยกออกจากระบบข้าราชการของราชการส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นด้วยการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นกฎหมายกลาง จัดตั้งองค์กรกลางระดับชาติขึ้นเพื่อดำเนินการด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การแต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอน เลื่อนเงินเดือน ฯลฯ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรของตัวเอง⁵ และให้เงินเดือนของบุคลากรเหล่านั้นเบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นไม่ถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่จากราชการส่วนกลาง

ทั้งนี้ เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหารราชการออกจากราชการส่วนกลางแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการกิจของส่วนกลางดังกล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะรับเอาภารกิจของราชการส่วนกลางบางประการมาดำเนินการ แบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ การกระจายอำนาจการปกครองส่วนมากสามารถกระทำได้สองรูปแบบ⁶ คือ กระจายอำนาจตามพื้นที่ หรือตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจโดยใช้เขตพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการกระจายอำนาจออกไปยังเขตพื้นที่เหล่านั้น และการกระจายอำนาจตามภารกิจ หมายถึง การนำภารกิจของราชการส่วนกลางอย่างใดอย่างหนึ่งกระจายไปให้องค์กรอื่นของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบองค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ หรือ องค์กรอิสระ ดังนั้น การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระจายอำนาจตามเขตพื้นที่ และให้อิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นเหล่านั้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ราชการส่วนกลางจะเปลี่ยนบทบาทมาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายแทน

⁴สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,

2549, หน้า 26

⁵สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว*, หน้า 72

⁶สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว*, หน้า 74

⁷สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว*, หน้า 23

สำหรับระบบการบริหารราชการในแต่ละประเทศ ก็มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่แตกต่างกันออกไปตามพื้นฐานของสังคม ประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี ฐานะทางเศรษฐกิจ ขนาดพื้นที่ และภูมิศาสตร์ บางประเทศได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับการบริหารราชการอย่างชัดเจน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ได้ระบุอำนาจในการบริหารราชการในแต่ละระดับ เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีการกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่รวมไปถึงการดำเนินการ ด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และการสาธารณสุขไปรษณีย์ ราชการส่วนกลางจะรับผิดชอบในการกิจด้านนโยบายการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ องค์การตำรวจ การยุติธรรม การศึกษาวิจัยขั้นสูง จัดให้มีและบำรุงรักษาถนนหลัก การรถไฟ เป็นต้น สำหรับการบริหารราชการของประเทศไทยเริ่มต้นจากการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ราชการส่วนกลาง เพื่อวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งความมั่นคงและเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการ แต่การรวมศูนย์อำนาจการปกครองก็มีข้อจำกัดด้านระบบโครงสร้าง งบประมาณ บุคลากร ทำให้รัฐไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้ตรงความต้องการอันหลากหลายของประชาชนอย่างทั่วถึง อีกทั้งประชาชนก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนอย่างเป็นรูปธรรม จึงเกิดแนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารราชการและการปกครองไปให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองตนเอง อันเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

สำหรับแนวคิดในการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย อยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจ รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ความเป็นอิสระดังกล่าวได้แก่ อิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้กำหนดให้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งตามกฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่สองรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไป คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษ คือ

กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา⁸ แต่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีการพัฒนา และกระจายภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรสู่ท้องถิ่นรวดเร็วยิ่งขึ้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และยังสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง

2.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติและรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาก่อนแล้วไว้ภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นโดยตราขึ้นเป็นกฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นโดยอาจแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสองรูปแบบ ประกอบไปด้วย

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดโครงสร้างขององค์กร และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นไว้เป็นการทั่วไป ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเดียวกันจะมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เหมือนกัน เมื่อชุมชนใดในพื้นที่ใดมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดไว้ ก็สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นขึ้นได้ ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอยู่สามประเภทในแต่ละจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ และโครงสร้างองค์กรไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ไม่ได้จัดตั้งขึ้นเนื่องจากมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่

⁸สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี . ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2548. หน้า 6

กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพียงแห่งเดียวจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษฉบับนั้น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ก็จะแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้อยู่สองประเภท คือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

หลักการสำคัญที่นำมาใช้ในการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ซึ่งเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางเพื่อนำอำนาจหน้าที่เหล่านั้นมากระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นหลักผลประโยชน์และความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ รวมถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับมอบอำนาจนั้นไปดำเนินการด้วย

1) หลักผลประโยชน์มหาชนและความรับผิดชอบ จะพิจารณาจากผู้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น หากเป็นประโยชน์ที่ได้รับจะตกแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในภาพรวม อำนาจหน้าที่ประเภทนั้นก็ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง เช่น การป้องกันประเทศ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และความเป็นเอกภาพของรัฐ หากเป็นประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น อำนาจหน้าที่นั้นก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนได้

2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เป็นหลักการที่พิจารณาว่า อำนาจหน้าที่ใดมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้วจะมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากกว่าให้ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด อำนาจหน้าที่เหล่านั้นก็ย่อมที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการได้

3) หลักความสามารถของท้องถิ่น พิจารณาจากความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะ แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่เข้าใจสภาพปัญหามากกว่าราชการส่วนกลาง แต่หากอำนาจหน้าที่เหล่านั้นเป็นภารกิจที่เกินกำลังความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยังมีขนาดเล็กและมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะไม่มากเป็นผู้ดำเนินการ และไม่สามารถดำเนินการได้จะส่งผลกระทบต่อประชาชนและรัฐในภาพรวมเป็นผู้ได้รับความเสียหายแทนที่จะได้รับประโยชน์

⁹สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.

2.2 เขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบมาจากราชการส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นอำนาจโดยแท้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออำนาจที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางมอบหมายให้ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการภายในพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ ซึ่งเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดอาจจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจครอบคลุมเหนือเขตพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด โดยมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ และออกกฎระเบียบเพื่อใช้บังคับเหนือทุกพื้นที่ของตัวจังหวัด หากบริการสาธารณะใดในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งยังไม่มี การดำเนินการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือ เข้าให้ความช่วยเหลือ หรือร่วมมือในการดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาล ในพื้นที่นั้นได้

2) องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล มีอำนาจเหนือพื้นที่ซึ่งไม่ทับซ้อนกันอยู่ในเขตพื้นที่ของแต่ละจังหวัด โดยกฎหมายกำหนดให้โครงสร้างและองค์ประกอบของเทศบาลประกอบไปด้วยผู้แทนจากชุมชนในท้องถิ่นมาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นจึงเป็นโครงสร้างขนาดเล็ก และในกรณีของเทศบาล สามารถยกระดับเทศบาลให้มีโครงสร้างใหญ่ขึ้นได้ และหากมีขนาดพอจะยกระดับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ก็สามารถเปลี่ยนโครงสร้างเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีโครงสร้างที่ใหญ่กว่าได้ แต่ทั้งสองรูปแบบมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนเช่นเดียวกัน

3) กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดไว้ กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจเหนือเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ส่วนเมืองพัทยามีอำนาจเหนือเขตพื้นที่ตัวเมืองพัทยาในจังหวัดชลบุรี

2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบตามกฎหมาย

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ราชการส่วนกลางจะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการได้จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนกลาง หรือมีลักษณะเป็นภารกิจเฉพาะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าใจสภาพปัญหาได้ดีกว่าราชการส่วนกลาง เมื่อมีการพิจารณาอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วว่าอำนาจหน้าที่ใด สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ก็จะกำหนดอำนาจหน้าที่เหล่านั้นเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่พื้นฐานที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปบ้าง ซึ่งล้วนเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งสิ้น อำนาจหน้าที่ที่กล่าวมายังรวมไปถึงอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัตินั้นขึ้นเท่านั้น ไม่สามารถใช้บังคับในเขตพื้นที่อื่นได้ เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัจจัยที่แตกต่างกันทั้งทางสภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพทางภูมิศาสตร์ หรือ ฐานะทางเศรษฐกิจ ข้อบัญญัติที่เป็นกฎหมายของสังคมหนึ่งจึงไม่อาจบังคับใช้กับสังคมอื่นที่มีปัจจัยทางสังคมซึ่งแตกต่างกันได้

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วยอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน การให้บริการต่างๆ ด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน การป้องกันอุบัติเหตุ การป้องกันภัยพิบัติ หรือดูแลความสะอาด หากขาดอำนาจหน้าที่เหล่านี้อาจเกิดความไม่สงบขึ้นได้ ในขณะที่อำนาจหน้าที่เชิงควบคุมตรวจสอบจะมีผลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงจะดำเนินการได้ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อเป็นรากฐานความเจริญโดยภาพรวมของประเทศ การสร้างความเจริญและความเข้มแข็งนั้นจะสร้างขึ้นได้ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อนำรายได้เหล่านั้นไปบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามมอบอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ปริมาณงานและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ก็ย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางว่าอำนาจหน้าที่ใดสามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการได้ จากนั้นก็จะจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อมอบอำนาจเหล่านั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ย่อมนำไปใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ดังนั้น หากพิจารณาที่มาของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแล้ว จะสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสามประเภท ดังนี้

2.3.1 อำนาจหน้าที่โดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่โดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดขึ้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นภายในเขตพื้นที่ของตน โดยเมื่อมีการกำหนดเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเอาไว้แล้ว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่เหล่านั้นนอกเขตพื้นที่ซึ่งตนมีอำนาจได้ เพราะจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แบ่งเทศบาลออกเป็นสามระดับตามขนาดของเทศบาล ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ได้กำหนดวิธีจัดตั้งและยกระดับเทศบาลโดยได้แบ่งตามขนาด สถานที่ตั้ง จำนวนประชากร และฐานะทางเศรษฐกิจ ทำให้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้งสามระดับมีความแตกต่างกันออกไป มาตรา 50 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลให้มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ในขณะที่มาตรา 53 ได้กำหนดเทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมาจากเทศบาลตำบล ได้แก่ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น และมาตรา 56 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครให้มีมากกว่าเทศบาลตำบลและ

เทศบาลเมือง โดยมีหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นมาคือ ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว เพิ่มเข้ามาโดยการดำเนินการต่างๆ ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม ความถูกต้องดีงาม หลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ หลักความรับผิดชอบต่อนหน้าที่หลักความคุ้มค่าและ การมีส่วนร่วมของประชาชน

หากพิจารณาบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 และมาตรา 51 แล้วจะพบว่าทั้งสองมาตราได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเหมือนกัน แต่อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 50 เป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลจะต้องทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 51 เป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจทำหรือไม่ทำก็ได้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของเทศบาลนั้น โดยอาศัยปัจจัยด้านความเหมาะสมและความสามารถประกอบการพิจารณา จึงจำแนกได้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 50 ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ดำเนินการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จริตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งส่วนมากเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่อันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ ความสงบเรียบร้อย และประเพณีของประชาชนในท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลไม่อาจปฏิเสธการดำเนินการได้ เพราะเป็นการดำเนินการขั้นพื้นฐานที่ต้องจัดทำให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

(2) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 51 ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม จัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน ดำเนินการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เทศพาณิชย์ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้ เนื่องจากบริการสาธารณะบางประการตามมาตรานี้เป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนสามารถดำเนินการ

กันเองได้ หรืออาจเป็นบริการสาธารณะที่หากไม่ได้จัดทำขึ้นก็ไม่ได้ส่งผลกระทบกระเทือนต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนมากนัก

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตนในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และปฏิบัติการอื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นโดยมีอำนาจครอบคลุมเหนือพื้นที่ทั้งจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำหน้าที่เสมือนผู้ดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ภายใต้พื้นที่จังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 45 คือตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งกฎหมายกำหนดให้แบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ดำเนินกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการดังกล่าวสมควรร่วมกันดำเนินการ หรือควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่น มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยได้กำหนดหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้ในมาตรา 89 ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งสภากรุงเทพมหานครได้ตราขึ้น ดำเนินการทางทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง วางผังเมือง จัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ

ทำข้ามและที่จอดรถ ดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการที่อยู่อาศัย จัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การสาธารณสุข การสาธารณสุขอนามัย ครอบครัว และการพยาบาล จัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนกิจสถาน การควบคุมสัตว์เลื้อย จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ ควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัยในโรงแรมสรรพและสาธารณสถาน การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมการกีฬา ส่งเสริมการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ได้บัญญัติไว้มีมากมาย และมีรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งกว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากจำนวนประชากรและความหนาแน่นของกรุงเทพมหานครที่มีมากกว่าท้องถิ่นอื่น จึงมีความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะ

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้จัดตั้งให้เมืองพัทยานิติบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่น มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่เมืองพัทยา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 62 อันได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจรการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสรรพและสถานบริการอื่นๆ การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จะเห็นได้ว่านอกจากอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นจะมีความใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว เมืองพัทยาก็เป็นเมืองที่มีสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาก็รวมไปถึงการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมการท่องเที่ยวอีกด้วย

2.3.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ หมายถึง อำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย อำนาจหน้าที่เหล่านี้เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางในการใช้บังคับทั่วประเทศ ดังนั้น อำนาจหน้าที่เหล่านี้จึงมีผลของการบังคับเหมือนกันทั่วประเทศ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตนเข้าไปในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยเหตุหลงผิดในเขตอำนาจ ผลของการบังคับนั้นจะไม่เสียไป เพราะเมื่อการดำเนินการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ไม่ว่าจะเป็นองค์กรใดจะเป็นผู้บังคับใช้ผลของการบังคับย่อมเป็นไปในแนวทางเดียวกันเสมอ โดยในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการ เช่น

- 1) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- 2) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- 3) พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551
- 4) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
- 5) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
- 6) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 7) พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้

พ.ศ. 2553

- 8) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548
- 9) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 10) พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535
- 11) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
- 12) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 13) พระราชบัญญัติการควบคุมการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2535
- 14) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 15) พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551
- 16) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาล

และสุขาภิบาล พ.ศ. 2503

- 17) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
- 18) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

- 19) พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551
- 20) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 21) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 22) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

- 23) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
- 24) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530
- 25) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546
- 26) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ

พ.ศ. 2550

- 27) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

พ.ศ. 2550

- 28) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535

- 29) พระราชบัญญัติสถานสินเชื่อท้องถิ่น พ.ศ. 2518
- 30) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551
- 31) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- 32) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนกิจสถาน พ.ศ. 2528
- 33) พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินั้นๆ หรือมีการกำหนดหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการไว้อย่างชัดเจน โดยมีรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการโดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติ อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.3 อำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดำเนินการแทนผ่านช่องทางด้านกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทนผ่านช่องทางด้านกฎหมาย หมายถึง อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการแทนผ่านแผนการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเดิมที่อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี หลักการของผลการบังคับจึงไม่แตกต่างจากอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ แต่หากองค์กรปกครองส่วนกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือดำเนินการเป็นไปในทางเสียหายแก่รัฐหรือประชาชน องค์กรปกครองส่วนกลางสามารถปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เหล่านั้นคืนแก่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคได้ตามความเหมาะสม¹⁰

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วสองฉบับ โดยในฉบับที่ 1 ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 และประกาศลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2545 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญในการกำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับอย่างเพียงพอเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เสนอการแก้ไขกฎหมายหรือตรากฎหมายที่จำเป็นขึ้นใหม่เพื่อให้การดำเนินการตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสำเร็จลุล่วง และจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกระจายอัตรากำลังจากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจมีภารกิจทั้งหมดอยู่ 3 ลักษณะ คือ (1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง รวมไปถึงภารกิจที่ต้องร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือสามารถว่าจ้างเอกชน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นๆ ได้ (2) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับราชการส่วนกลาง (3) ภารกิจที่ราชการส่วนกลางยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยการถ่ายโอนภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแผนและขั้นตอนการ

¹⁰ระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กระจายอำนาจฉบับแรกนั้นมีภารกิจที่ทำการถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 เรื่อง โดยแบ่งภารกิจทั้งหมดออกเป็นหกด้าน ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ สาธารณูปโภคด้านแหล่งน้ำ ระบบประปาชนบท สาธารณูปการโดยจัดให้มีและควบคุมตลาด การผังเมือง และการควบคุมอาคาร ทั้งหมดรวม 87 เรื่อง

2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมการงานอาชีพ จัดให้มีสวัสดิการสังคมด้านพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส นันทนาการ ด้านกีฬาและจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย รวมทั้งหมด 103 เรื่อง

3) ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งหมด 17 เรื่อง

4) ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว รวมทั้งหมด 19 เรื่อง

5) ภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้นโยบายจากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ และการดูแลรักษาที่สาธารณะ รวมทั้งหมด 17 เรื่อง

6) ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ รวมทั้งหมด 2 เรื่อง

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2551 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกประกาศ เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) โดยมีภารกิจถ่ายโอนเพิ่มเติมจากฉบับแรกในแต่ละด้าน¹¹ ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่

(1) การคมนาคมขนส่ง โดยการคมนาคมทางบกให้มีการก่อสร้างและบำรุงรักษาดถนนและสะพาน สถานีขนส่ง วิศวกรรมจราจรทางปกครอง และการคมนาคมทางน้ำ ให้มีการดูแลรักษาทางน้ำ การสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ การคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ

(2) การสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการ โดยการจัดให้มีแหล่งน้ำอุปโภค บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

(3) การผังเมืองและการควบคุมอาคาร จัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และผังเมืองรวมเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการควบคุมอาคาร ควบคุมการขุดดินและถมดิน

2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่

(1) การส่งเสริมอาชีพ ให้มีการส่งเสริมอาชีพเลี้ยงสัตว์

(2) การสวัสดิการสังคม ให้มีการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการควบคุมหอพักเอกชน

(3) ด้านการศึกษา การศึกษาในระบบให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาอาชีวศึกษา การศึกษานอกระบบให้มีห้องสมุด และการบริการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(4) การสาธารณสุข ให้มีการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น รวมไปถึงการรักษาพยาบาลทั่วไป

¹¹ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
ได้แก่

(1) การส่งเสริมด้านความเสมอภาค ให้มีการคุ้มครองผู้บริโภค และ
การชั่งตวงวัด

(2) การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ให้มีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(3) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิต
และทรัพย์สิน แบ่งเป็นภารกิจที่ต้องจดทะเบียนคือ การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนราษฎร
และบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัวและทะเบียนชื้อบุคคล การรับจดทะเบียนรถยนต์
กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาตสถานบริการ โรงแรม การพนัน การเรียไร การขายทอดตลาด
และการค้าของเก่า สถานประกอบกิจการสถานีน้ำมันเชื้อเพลิง สุราและยาสูบ กลุ่มภารกิจด้านการ
เปรียบเทียบปรับการกระทำความผิดกฎหมายจราจร กลุ่มภารกิจการควบคุมแรงงานต่างด้าว

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการ
ท่องเที่ยว ได้แก่ ภารกิจส่งเสริมการลงทุน การดูแลโรงงาน การกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมและ
การเผยแพร่มาตรฐานอุตสาหกรรม การส่งเสริมการท่องเที่ยว และงานทะเบียนพาณิชย์

5) ด้านการบริหารจัดการลำธาร อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม ได้แก่ ภารกิจการคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาป่า การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี คุณแลร์กษาโบราณสถาน
โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยให้มีการบำรุงรักษาโบราณสถาน

ในปัจจุบันระหว่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังดำเนินการตาม
แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทั้งฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 อยู่ นั้น คณะกรรมการการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังการร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่
3 โดยร่างแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ 3 มีเนื้อหาในการกระจายอำนาจหน้าที่ของ
ราชการส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม โดยอาจจะมีการกำหนดการกระจาย
ภารกิจ¹² ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่

(1) ภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่ง กำหนดงานทางหลวง
ชนบท และงานบูรณาการเพื่อปรับปรุงโครงข่ายสายทาง งานก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและ
สะพาน

¹² (ร่าง) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. และ (ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนด
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3)

(2) การกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ ประปาชนบท ภารกิจแหล่งน้ำอุปโภค บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรมีการสร้างอ่างเก็บน้ำ ฝายน้ำล้น และระบบส่งน้ำ ระบบสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ระบบส่งน้ำด้วยท่อหรือคลอง ภารกิจด้านการผังเมือง ทำผังเมืองรวมจังหวัด และผังเมืองรวมในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ด้านสังคม ได้แก่

(1) ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมให้มีศูนย์พัฒนา การจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ การสงเคราะห์ในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี งานอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน

(2) ภารกิจด้านการส่งเสริมสุขภาพ ให้มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล

(3) ภารกิจด้านการศึกษา ให้มีการศึกษาระดับประถมศึกษา การจัดการศึกษา การจัดการศึกษานอกระบบที่เป็นหลักสูตรเฉพาะหรือหลักสูตรอบรมตามความต้องการ และกลุ่มเป้าหมายและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้มีห้องสมุดประจำอำเภอหรือจังหวัด

(4) ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน และรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ งานทะเบียนราษฎรและ งานบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนชื้อบุคคล และงานทะเบียนครอบครัว การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม การอนุญาตให้เล่นการพนัน การอนุญาตให้มีการเรียไร การอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การอนุญาตให้จัดตั้งสุสาน และฌาปนสถาน งานฌาปนกิจสงเคราะห์ การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชนตาม การตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเครื่องชั่งสปริง เครื่องชั่งดิจิทัล และมาตรวัดปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งเป็นสำนักงานชั่งตวงวัดสาขา การควบคุมการปิดป้ายแสดงราคาสินค้า การอนุญาตให้ขายสุรา การอนุญาตให้ขายยาสูบ การรับจดทะเบียนรถยนต์ การจัดระบบการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา รวมทั้ง อบจ. และเทศบาล ที่มีความพร้อม อำนาจเปรียบเทียบปรับตามข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ พระราชบัญญัติต่างๆ การควบคุมแรงงานต่างด้าว

3) ด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(1) ภารกิจด้านการส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ทำการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ภารกิจส่งเสริมการท่องเที่ยว การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว การจัดทำแผนการตลาดด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

การดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่

(3) การกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม กำกับดูแลโรงงาน และการตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ

(4) การกิจด้านการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า ส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า การบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ป่า พื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ชายฝั่งทะเลให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า

(5) การกิจส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร ให้มีศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบล (ศบกด.) กิจกรรมการตรวจสัตว์ก่อนฆ่า และการตรวจซากสัตว์หลังฆ่า

(6) การกิจการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่ง

(7) การกิจการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในการจัดการมลพิษ การจัดการขยะมูลฝอยชุมชน แบบครบวงจรและระบบศูนย์รวม การส่งเสริมประสิทธิภาพระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน การจัดการคุณภาพอากาศ การส่งเสริมเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน

(8) การกิจด้านการป้องกัน คุ่มครองโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การบำรุง รักษาโบราณสถาน การดูแลรักษา โบราณในระดับท้องถิ่นส่งเสริม อนุรักษ์ และฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การบริหารจัดการโบราณสถานที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นแหล่งเรียนรู้ และแหล่งท่องเที่ยว

นอกจากการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมุ่งหมายให้มีการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการ กฎ ระเบียบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และให้ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางตรงข้ามก็มุ่งปรับลดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางลงเปลี่ยนเป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินงานโดย

ชอบด้วยกฎหมาย มีธรรมชาติไปรษณีย์ มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตน ซึ่งตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองเพียงอย่างเดียว เนื่องจากบางภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบมาอาจเกินกำลังในการดำเนินการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินงานแทน หรือความร่วมมือในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นได้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาคประชาชน¹³

เมื่อกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่พื้นฐานทางสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดทุกประการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่มีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการได้ หรือหากดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นด้วยตนเองจะไม่คุ้มค่าการลงทุน เป็นผลเสียที่เกิดขึ้นมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ส่งผลให้ประชาชนผู้ที่ในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ลุล่วงไปได้ หลักการกระจายอำนาจซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงมีอิสระในการคลังและงบประมาณของตนเอง ถือครองทรัพย์สินได้ สามารถก่อนิติสัมพันธ์ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความร่วมมือกันได้ จึงเกิดแนวคิดในการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นไม่สามารถจัดทำได้ด้วยตนเอง เพราะเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน จะความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะก็จะเพิ่มขึ้นทำให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่อาจทำได้ด้วยตนเองได้ และก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ แนวคิดดังกล่าวจึงนำไปสู่การทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ

¹³ วัชรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ . 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองย่อยที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้การปกครองของรัฐ ซึ่งแต่ละประเทศมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศเป็นรัฐเดี่ยวไม่มีการแบ่งเขตพื้นที่เป็นมลรัฐย่อยๆ ภายในตัวรัฐ บางประเทศปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐที่มีการแบ่งพื้นที่ของประเทศเป็นมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐมีระบบการปกครองและกฎหมายเป็นของตัวเองภายใต้กฎหมายสูงสุดของรัฐ ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ประกอบกับความเป็นมาของการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน ทำให้รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีความแตกต่างกันออกไปด้วย

3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวเป็นรัฐที่มีรัฐบาลเพียงคณะเดียว แม้จะมีการแบ่งรูปแบบการบริหารประเทศเป็นองค์กรในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ เช่น ราชการส่วนภูมิภาค หรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การปกครองในพื้นที่ต่างๆ นั้นก็ไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐ มีระบบกฎหมายเพียงระบบกฎหมายเดียว มีรัฐธรรมนูญของประเทศเพียงฉบับเดียว แนวทางการปกครอง¹⁴ การบริหารประเทศ หรือการพัฒนาประเทศจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่เนื่องจากการรวมเอาไว้ที่ศูนย์กลางไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง หรือตรงตามความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน จึงได้มีการนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้เพื่อกระจายภาระหน้าที่ที่มีมากเกินไปของส่วนกลางออกไปยังองค์กรอื่น โดยผู้วิจัยเห็นว่าประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส มีจำนวนประชากร หรือ ขนาดพื้นที่ของประเทศ ใกล้เคียงกับประเทศไทย จึงทำการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

3.1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นปกครองในระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่องค์จักรพรรดิทรงเป็นประมุขของรัฐโดยอยู่ในฐานะที่ทรงเป็นผู้นำในทางพิธีการสำคัญของประเทศเท่านั้น อำนาจการปกครองประเทศส่วนใหญ่จึงอยู่กับ

¹⁴ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2554. หน้า 39

คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประเทศญี่ปุ่นมีอาณาเขตรวมทั้งสิ้น 377,944 ตารางกิโลเมตร โดยในปี ค.ศ. 2010 ประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 128,056,026 คน ซึ่งถือว่ามีความหนาแน่นประชากรมากกว่าประเทศไทย ประกอบกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ส่วนใหญ่จะเป็นเกาะกลางมหาสมุทรแปซิฟิกประมาณ 3,000 เกาะ ซึ่งมีเกาะใหญ่อยู่เพียงสี่เกาะเท่านั้น ได้แก่ เกาะฮอนชู ฮอกไกโด คีวชู และชิโกกุ¹⁵

ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสองระดับ ได้แก่ จังหวัด และเทศบาล และไม่มีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประเทศญี่ปุ่นประกอบไปด้วย 47 จังหวัด 9 เขต ได้แก่ ฮอกไกโด โตเกียว คันทอ ชูบุ คิงกิ ชูโงกุ ชิโกกุ คิวชู และโอกินาวา โดยมีเมืองหลวงคือกรุงโตเกียวอยู่ในเขตคันทอ แต่ละเขตมีการแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่สองรูปแบบ¹⁶ คือ

1) รูปแบบทั่วไปซึ่งก็คือเทศบาล ในช่วงแรกประเทศญี่ปุ่นมีเทศบาลทั้งหมด 3,236 แห่ง¹⁷ แต่ปัจจุบันมีนโยบายในการรวบรวมเทศบาลให้มีขนาดใหญ่ขึ้นและลดจำนวนเทศบาลลง องค์การบริหารส่วนจังหวัด และยังมีคณะกรรมการอีกสี่รูปแบบที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น ด้านการศึกษา การเลือกตั้ง การบริหารงานบุคคล เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการดำเนินการแต่ละด้านเป็นพิเศษ

2) รูปแบบพิเศษ ซึ่งมีทั้งการกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจตามอำนาจหน้าที่

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่บนแนวคิดหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการ ใช้ทรัพยากรที่มีร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมของตน โดยประเทศญี่ปุ่นตั้งให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกระจายอำนาจ ซึ่งราชการส่วนกลางจะแบกรับภาระด้านการเงินที่สูงขึ้น แต่ตามหลักการกระจายอำนาจนั้นจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง

¹⁵ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. *สำรวจญี่ปุ่น*. หน้า 4

¹⁶ Local Government in Japan. *Council of Local Authorities for International Relations* . p 6

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

ดังนั้น ราชการส่วนกลางจึงวางความสัมพันธ์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงการกำกับดูแล¹⁸ ราชการส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับนโยบายจากส่วนกลางและนำไปดำเนินการในเขตพื้นที่ของตนให้สอดคล้องกับนโยบายนั้น การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศญี่ปุ่น

(1) เทศบาล แบ่งออกเป็นสามระดับ ขึ้นอยู่กับความเจริญของท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลที่ท้องถิ่นมีลักษณะเป็นชนบท เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลที่มีลักษณะคล้ายเทศบาลตำบลแต่มีลักษณะความเป็นตัวเมืองมากกว่า และเทศบาลนคร ซึ่งต้องมีองค์ประกอบครบถ้วน ดังนี้ มีประชากรมากกว่า 50,000 คน ประชากรร้อยละ 60 ต้องอาศัยอยู่ในเมือง ประชากรร้อยละ 60 ต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมือง และยังต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกตามข้อบัญญัติของจังหวัด มีสถานศึกษา อุดมศึกษา ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล ศูนย์การค้า ฯลฯ โดยเทศบาลสามารถทำการควบรวมกันเพื่อยกระดับจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และจากเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนครได้ และสำหรับเทศบาลนครขนาดใหญ่ หากมีศักยภาพมากพอ รัฐบาลสามารถมอบอำนาจพิเศษให้อำนาจในการกระทำการต่างๆ ได้เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และขึ้นตรงต่อรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีเทศบาลนครที่ได้รับอำนาจพิเศษจากรัฐบาล ได้แก่ โอซาก้า นาโกย่า เกียวโต โยโกฮาม่า โกเบ คิตะ-คิวชู ซัปโปโร คาวาซากิ ฟูกูโอกะ ฮิโรชิม่า เป็นต้น

โครงสร้างของเทศบาลจะประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่น และนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการท้องถิ่น ซึ่งทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และนายกเทศมนตรี จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการแยกประเภทเป็นสี่ประเภท เช่นเดียวกับเทศบาล โดยมีโตเกียวเป็นเมืองหลวงของประเทศ โดยโครงสร้างแบ่งเป็น สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี มีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สืบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจในการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารราชการของจังหวัด โดยทั้งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ล้วนแล้วแต่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ส่วนองค์การ

¹⁸ระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บริหารส่วนจังหวัดโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศจะมีการแบ่งพื้นที่เป็นเขตพื้นที่ชั้นใน และเขตพื้นที่ชั้นนอก โดยเขตพื้นที่ชั้นในจะประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเขตพื้นที่ชั้นนอกจะประกอบไปด้วยเทศบาล

(3) คณะกรรมการบริหาร ทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่างที่ไม่ต้องการให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารมากเกินไป ประกอบกับต้องการที่ให้งานนั้นมีความเป็นกลาง เป็นธรรม รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการบางอย่างมากขึ้น คณะกรรมการบริหารของญี่ปุ่น จะมีลักษณะพิเศษคือมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา แต่งตั้งโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่บริหารกิจการที่เกี่ยวกับการศึกษา คณะกรรมการการเลือกตั้ง เลือกโดยสภาท้องถิ่น รับผิดชอบด้านการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล แต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้วมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานท้องถิ่น ให้คำปรึกษาผู้บริหารและสภาท้องถิ่นในด้านเงินเดือน ค่าจ้าง การคัดเลือกพนักงานและการสอบแข่งขัน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่บางแห่งก็จะมีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารด้านอื่นๆ เพิ่มเข้ามา เช่น ด้านการตรวจสอบ การรักษาความปลอดภัย แรงงาน การประมงทางทะเล เป็นต้น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(1) เขตการปกครองพิเศษ เป็นเขตการปกครองขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ชั้นในของกรุงโตเกียว มีทั้งหมด 23 เขต จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเดียวกับเทศบาลอื่น จึงถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(2) สหการ ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นจะถือว่าสหการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่ถูกจัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมมือกันเพื่อให้สหการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทน เป็นหนึ่งในรูปแบบของการเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) องค์กรดูแลรักษาทรัพยากร เป็นองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เป็นการจัดตั้งร่วมกันโดยเทศบาลทั้งสามประเภท เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมองเห็นความสำคัญของสภาวะแวดล้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกของประชาชนเป็นอย่างมาก

(4) บริษัทเพื่อการพัฒนา เป็นองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาพื้นที่ และจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น สามารถแบ่งออกได้เป็นภารกิจด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่หากเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ครอบคลุมเป็นวงกว้างจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ด้านการอนามัยและสวัสดิการสังคม ด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ด้านการส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม ด้านการรักษาความปลอดภัยและป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งในกลุ่มภารกิจด้านต่างๆ จะมีภารกิจบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการไปเสียทั้งหมด เพราะภารกิจบางประการเป็นเพียงการดูแลบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกหรือโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ ภารกิจบางประการเป็นการดำเนินการตามนโยบาย หรือแผนที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด เป็นต้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิด เพราะนอกจากจะร่วมกันจัดตั้งสหการ¹⁹ องค์กรดูแลรักษาทรัพย์สิน และบรรษัทเพื่อการพัฒนาาร่วมกันแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการร่วมมือกันในลักษณะอื่นๆ อีกด้วย เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการสภาร่วมกัน เพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบ หรือเพื่อทำกิจกรรมบางประการร่วมกัน การจัดตั้งคณะทำงาน โดยแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญขึ้นเพื่อช่วยเหลือการทำงาน การช่วยเหลือด้านบุคลากร เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดขาดแคลนผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งสำหรับประเทศไทยไม่อาจดำเนินการทำความร่วมมืออย่างเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านสถานะทางกฎหมายของสหการ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

3.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในสหราชอาณาจักรปกครองในระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ มีอาณาเขตรวมทั้งสิ้น 130,279 ตารางกิโลเมตร โดยในปี ค.ศ. 2015 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรประมาณ 54,786,300 คน ซึ่งน้อยกว่าประชากรของประเทศไทย แต่ด้วยพื้นที่ที่เล็กกว่าประเทศไทยมาก จึงทำให้ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่โดยรวมจึงถือว่าหนาแน่นกว่าประเทศไทย

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาหลายครั้ง ซึ่งช่วงแรกเริ่มก่อนปี ค.ศ. 1888 ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจัดระบบไว้ชัดเจน เขตปกครองต่างๆ มีความเป็นเอกเทศและมีอิสระในการบริหารจัดการโดยไม่มีขอบเขตซึ่งมีรูปแบบเป็น Country เขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยมีสภาและผู้บริหาร เขตปกครอง Burg เป็นเมืองหน้าด่านมีการ

¹⁹ THE STRUCTURE OF THE TOKYO METROPOLITAN GOVERNMENT. *Japan's Local Government System*

เลือกตั้งตัวแทนเป็นของตนเอง Parish เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่สุดมาจากการแบ่งเขตการปกครองในทางศาสนา²⁰ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1985 ได้มีการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งสุดท้ายและยึดถือ โครงสร้างนั้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองประเภท ได้แก่ Metropolitan และ Country จึงเห็นได้ว่าประชาชนของประเทศอังกฤษมีความคุ้นเคยกับการปกครองตนเองในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน จึงทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อประเทศมากจนทำให้ประเทศอังกฤษไม่จำเป็นต้องมีระบบราชการส่วนภูมิภาค²¹

1) Metropolitan เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีความเจริญสูง ใช้ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยการแบ่งเขต เขตละสามคน ซึ่งใน Metropolitan ขนาดใหญ่บางแห่งจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซ้อนอยู่ภายในเขตพื้นที่เป็น Parish ต่างๆ

2) Country เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับ Metropolitan แต่เป็นเมืองที่ไม่ได้มีความเจริญระดับเป็นมหานคร หรือมีความเจริญของตัวเมืองน้อยกว่า Metropolitan โดย Country จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยระบบแบ่งเขต เช่นเดียวกัน แต่เลือกตั้งตัวแทนได้เขตละหนึ่งคน ภายใต้ Country ก็จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซ้อนอยู่อีกสองระดับ ได้แก่ District และ Parish

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษนั้น ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และอิสระมาเป็นเวลานาน จึงไม่จำเป็นต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้มากนัก รัฐบาลส่วนกลางจึงเพียงจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ให้ไม่ให้ทับซ้อนกันเท่านั้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น Country และ Metropolitan จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาความเจริญของท้องถิ่น การขนส่งขนาดใหญ่ การรักษาความปลอดภัย ซึ่งต้องใช้ความรู้ความชำนาญสูง หรือใช้งบประมาณสูง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กลงมาจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ ผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ในลักษณะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน²²

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549, หน้า 149

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว*, หน้า 150

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว*, หน้า 154

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีสถานะเท่าเทียมกัน ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีสถานะทางกฎหมายสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ซ่อนอยู่ภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ตาม และด้วยความเป็นมาของระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจึงให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการแทนได้โดยอาศัยความสมัครใจ²³ ไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายสำหรับความร่วมมือในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ มีเพียงข้อกำหนดในด้านของอำนาจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น

3.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งเป็นประมุขของประเทศ เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในการบริหารประเทศ²⁴ มีอาณาเขตพื้นที่รวมทั้งสิ้น 643,801 ตารางกิโลเมตร โดยในปี ค.ศ. 2016 มีจำนวนประชากรประมาณ 66,736,000 คน ซึ่งถือว่า มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรที่ค่อนข้างใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยมีอัตราความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่เท่ากับ 116 คนต่อตารางกิโลเมตร มีเมืองหลวงคือกรุงปารีส แบ่งเป็นจังหวัดต่างๆ อีก 100 จังหวัด

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดระบบการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับระบบบริหารราชการของประเทศไทย แต่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วแต่อาศัยการพัฒนาการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปัจจุบันฝรั่งเศสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ ภาค ภาคมีเขตพื้นที่ครอบคลุมตัวจังหวัดหลายจังหวัด ในขณะที่ในแต่ละจังหวัดจะอยู่ในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีที่มาแตกต่างกัน เพราะไม่ได้เกิดจากการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายกระจายอำนาจเท่านั้น

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549, หน้า 159

²⁴ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปารีส, ข้อมูลทั่วไปของประเทศฝรั่งเศส

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสอาจจำแนกได้ ดังนี้²⁵

1) เทศบาล ตามระบบการบริหารราชการของฝรั่งเศสจะเรียกว่า Commune และในปัจจุบันฝรั่งเศสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้เป็นจำนวนมากประมาณ 36,700 แห่ง ซึ่งมีองค์ประกอบสองส่วน คือ สภาเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ และคณะเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งจากสภาเทศบาล

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามระบบการบริหารราชการของฝรั่งเศสจะเรียกว่า Departement เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนเทศบาลหลายแห่งในตัวจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัด แต่สำหรับผู้ที่มีอำนาจในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีที่มาแตกต่างจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของฝรั่งเศสนั้นคือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้อำนาจหน้าที่ของประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของฝรั่งเศสมีความแตกต่างออกไป กล่าวคือ นอกจากเป็นประธานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังต้องนำมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปดำเนินการบริหารงบประมาณ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดูแลทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารอีกด้วย

3) ภาค ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด มีสภาภาคมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่อยู่ในเขตจังหวัดที่ประกอบขึ้นเป็นภาค ซึ่งในปัจจุบันฝรั่งเศสได้แบ่งเขตของภาคออกเป็น 26 ภาค และประธานสภาภาคจะเป็นผู้บริหารราชการของภาค มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาภาคในหลักการเดียวกันกับประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง

4) ปารีส เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศฝรั่งเศส มีสองสถานะคือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วยสภาเมืองปารีส มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ โดยมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปเช่นเดียวกับเทศบาลอื่นทั่วไป แต่หากอำนาจหน้าที่ใดอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเทศบาล และเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องดำเนินการโดยผ่านการพิจารณาจากสภา มีนายกเทศมนตรีเมืองปารีสมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเมืองปารีส มีสองสถานะคือ

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,

นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้กำกับดูแลการบริหารราชการเป็นผู้ว่าราชการเมืองปารีสที่แต่งตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย

ภายใต้เมืองปารีส จะมีเขตอยู่ 20 เขต และแต่ละเขตก็จะมีสภาเขตเป็นของตนเอง สภาเขตจะมีหน้าที่เช่นเดียวกันกับสภาเมืองปารีส ซึ่งสภาเขตนั้นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด เพราะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อย ทำให้สภาเขตมีความสำคัญต่อการบริหารราชการเมืองปารีสมาก การดำเนินงานของเขตจะอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเขต ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเขต อำนาจหน้าที่หลักของนายกเขตคือดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร จัดทำการศึกษาภาคบังคับ ดำเนินการเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร รับผิดชอบเรื่องการค้า การดำรงงบประมาณของแต่ละเขต แต่สำหรับโครงการที่เขตไม่มีงบประมาณมากพอ ยังสามารถขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางได้อีกด้วย นอกจากนั้นแล้ว เขตยังมีการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นของตนเอง

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้ง อำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาค โดยสามารถแยกอำนาจหน้าที่ได้เป็นกลุ่มภารกิจ ดังนี้²⁶

- 1) การสนับสนุนด้านวิชาชีพ เป็นอำนาจหน้าที่ของภาคกับรัฐบาลกลาง
- 2) การบริหารจัดการอาคารที่อยู่อาศัย เป็นอำนาจหน้าที่ของ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาค กับรัฐบาลกลาง ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน เนื่องจากอาคารและที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องที่ซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง
- 3) การวางแผนเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฝ่าย โดยเทศบาลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือร่วมกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการก่อสร้างในพื้นที่ชนบท ในขณะที่ภาคจะดำเนินการในด้านเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
- 4) การพัฒนาเมือง การกำกับดูแลการก่อสร้าง เป็นหน้าที่ของเทศบาลกับรัฐบาลกลาง

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,

5) การทำเรือ และการขนส่งทางน้ำ การก่อสร้างปรับปรุง การใช้ทางน้ำและท่าเรือในแม่น้ำเป็นอำนาจหน้าที่ของภาค ในขณะที่การใช้ท่าเรือทางทะเลเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

6) การศึกษาและระบบการขนส่งนักเรียน เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

7) กิจกรรมทางสังคมและการอนามัย เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเทศบาลอาจให้การสนับสนุนในด้านการอนามัยและการป้องกันโรคได้

8) การรักษาสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์วัฒนธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ของภาค และกำหนดให้อำนาจหน้าที่บางประการเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การจัดให้มีห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงศิลปะ หอจดหมายเหตุ เป็นต้น

โดยหลักการเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส แล้ว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากกันตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงไม่มีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อีกทั้งกฎหมายได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสก็เป็นไปอย่างใกล้ชิดในแง่อื่นๆ เช่น

1) ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และภาคด้าน ความพร้อม อุปกรณ์ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ในชนบทและขาดแคลนอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ หรือความชำนาญในการจัดทำบริการสาธารณะ

2) การให้ความสนับสนุนด้านการเงิน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ทับซ้อนกัน แต่มีพื้นที่ที่ทับซ้อนกันอยู่ ส่งผลให้บริการสาธารณะบางประเภทอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังประสบปัญหาด้านการเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นแต่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน สามารถให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อให้เกิดบริการสาธารณะบางประการขึ้นในพื้นที่ของตนได้

3) การให้คำแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4) การรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เป็นนิติบุคคลแยกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดตั้ง

5) การทำสัญญาทางปกครองในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ²⁷ ซึ่งสำหรับประเทศฝรั่งเศสได้ใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งได้ตราขึ้นเป็นกฎหมาย²⁸

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ

ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐเป็นรัฐที่ประกอบด้วยมลรัฐหลายมลรัฐมารวมตัวกันขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันเป็นสหพันธรัฐขึ้น ทุกรัฐยินยอมที่จะเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจเดียวกันร่วมกันเป็นมลรัฐ แต่มลรัฐที่เข้ามาเป็นสมาชิกรัฐนั้นก็ได้สละอำนาจในการปกครองพื้นที่ทั้งหมดของตนไป ซึ่งส่วนมากจะเป็นอำนาจทางรัฐธรรมนูญของตน อำนาจในทางปกครอง และตุลาการ²⁹ ทำให้สหพันธรัฐนั้นมีรัฐธรรมนูญของมลรัฐหลายฉบับ มลรัฐจะมีสถาบันทางการเมืองเป็นของตนเอง ถึงแม้ว่าองค์กรประกอบของมลรัฐจะมีทั้งพื้นที่ ประชากร และองค์กรทางการเมืองเป็นของตนเอง แต่ไม่มีสถานะเป็นรัฐเนื่องจากไม่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐและอยู่ภายใต้รัฐบาลของสหพันธรัฐ การดำเนินนิติสัมพันธ์กับต่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องทำในนามของสหพันธรัฐ

เมื่อสหพันธรัฐประกอบไปด้วยหลายมลรัฐ และแต่ละมลรัฐมีกฎหมาย และการปกครองเป็นของตนเอง ทำให้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีหรือไม่มี หรือมีความแตกต่างกันออกไปก็ได้ แต่สิ่งหนึ่งที่สนับสนุนให้แต่ละมลรัฐจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นก็คือความต้องการของประชาชนที่อยากมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนของตน ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา และ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีความน่าสนใจ จึงทำศึกษาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของสองประเทศดังกล่าว

3.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองในระบอบประธานาธิบดี มีโครงสร้างเป็นรัฐรวม ประกอบด้วยรัฐ 50 รัฐ และหนึ่งเขตปกครองกลาง มีอาณาเขตรวมทั้งสิ้น 9,629,091 ตารางกิโลเมตร โดยในปี ค.ศ. 2015 มีจำนวนประชากรประมาณ 320,206,000 คน ซึ่งแม้ว่าจะมี

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546, หน้า 384

²⁸ *la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*

²⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554, หน้า 43

จำนวนประชากรมากกว่าประเทศไทยมาก แต่พื้นที่ของสหรัฐอเมริกาก็มีมากเช่นกัน ทำให้จำนวนประชากรต่อพื้นที่นั้นเบาบางกว่าประเทศไทย โดยระบบบริหารราชการถูกแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค³⁰

1) การบริหารราชการระดับสหพันธรัฐ เป็นการปกครองมลรัฐทั้งหมดที่มารวมตัวกันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐอันเป็นกฎหมายสูงสุด โดยการบริหารราชการของส่วนกลางจะมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ และมีรัฐสภา มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดของสหพันธรัฐ โดยราชการส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการปกครองทั่วประเทศ เป็นผู้กำหนดทิศทางและนโยบายของประเทศในภาพรวม

2) การบริหารราชการระดับมลรัฐ สำหรับสหรัฐอเมริกาที่ประกอบไปด้วยมลรัฐต่างๆ เข้ามารวมตัวกันอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันแล้ว ในแต่ละมลรัฐก็จะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง มีกฎหมายเป็นของตนเอง มีการแบ่งรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นสามรูปแบบคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของผู้ว่าการรัฐ สภามลรัฐเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในมลรัฐ มีการกำหนดความสัมพันธ์ของการดูแลและคานอำนาจระหว่างผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามรูปแบบที่แตกต่างกัน

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ของสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยการปกครองและบริหารราชการที่เล็กที่สุด โดยรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่ได้กำหนดว่าต้องมีรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาก็ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีทั้งรูปแบบที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางพื้นที่ และเกิดจากการกระจายอำนาจทางภารกิจ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เกิดขึ้นจากกฎหมายกลาง ทำให้แต่ละมลรัฐสามารถกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับมลรัฐของตนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาก็มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก

(1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (County) จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของมลรัฐ โดยรับเอาภารกิจของมลรัฐไปดำเนินการ จึงจัดตั้งขึ้นจากความต้องการของมลรัฐ ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด เขตพื้นที่ที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีอำนาจนั้นกว้างขวางมาก โดยอำนาจหน้าที่หลักจะเป็นภารกิจที่สำคัญต่อมลรัฐ เช่น การรักษาความปลอดภัย การเลือกตั้ง การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การบริหารจัดการ

³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,

วิทยาลัย ดุแลรักษาสภาพแวดล้อม โดยที่โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความแตกต่างกัน ดังนี้ โครงสร้างแบบคณะกรรมการ มีกรรมการมาจากการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ จึงเป็นรูปแบบที่มักไม่มีประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ แตกต่างจากโครงสร้างแบบผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของกรรมการที่ไปทำหน้าที่เหมือนสภา ทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความรู้ความชำนาญมากกว่าให้กรรมการเป็นผู้บริหารเสียเอง โครงสร้างผู้บริหารและสภา เป็นรูปแบบที่แตกต่างจากโครงสร้างแบบผู้บริหาร เพราะทั้งผู้บริหารและกรรมการที่ทำหน้าที่เหมือนสภานั้นล้วนมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งสิ้น

(2) เทศบาล (Municipal) หรือที่เรียกว่า City ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎบัตรที่ประชาชน ร้องขอให้มตรัฐจัดทำขึ้นผ่านประชามติ จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพราะความต้องการของประชาชน เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็มีโครงสร้างที่หลากหลายด้วยเหตุผลเดียวกันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี ประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรีและสภา แม้จะเป็นรูปแบบโครงสร้างเดียวกัน แต่เทศบาลที่มีโครงสร้างในลักษณะนี้ก็อาจมีความแตกต่างกันในแง่ของอำนาจในการบริหารงาน เพราะในเทศบาลบางแห่ง อำนาจในการบริหารราชการของเทศบาลไม่ได้อยู่ที่นายกเทศมนตรี แต่อยู่ที่สภาเทศบาล โครงสร้างแบบคณะกรรมการ ประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่ดูแลงานด้านต่างๆ ของเทศบาล ซึ่งเทศบาลที่มีโครงสร้างรูปแบบนี้จะประสบปัญหาในการบริหารงานเมื่อคณะกรรมการมีความเห็นไม่ตรงกัน โครงสร้างแบบผู้จัดการ ประกอบไปด้วยสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และมีผู้จัดการเป็นผู้บริหารที่มาจากการแต่งตั้งโดยสภา ผู้จัดการมีอำนาจในการบริหารราชการของเทศบาลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภา และโครงสร้างในรูปแบบที่ประชุมเมือง เป็นการบริหารราชการโดยประชาชนโดยตรง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าประชุมและที่ประชุมจะเลือกคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดูแลงานราชการระหว่างที่ไม่มีประชุม แต่ในทางปฏิบัติ มีประชาชนเข้าร่วมการประชุมในอัตราที่น้อยมาก

(3) ทาวน์และทาวน์ชิพ เป็นรูปแบบการบริหารราชการเก่าแก่ กล่าวคือเป็นการประชุมเมือง ประชาชนจะเลือกกรรมการมาบริหารงานในช่วงที่ไม่มีประชุม ไปจนถึงการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเข้าประชุมแทน โดยทาวน์จะเป็นหน่วยปกครองย่อยของเทศบาล และทาวน์ชิพเป็นหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุดที่ใกล้ชิดกับประชาชน แต่ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเหล่านี้ในสหรัฐอเมริกาอยู่ไม่กี่แห่ง

(4) เขตพิเศษ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางภารกิจ เพราะถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่สามารถทำได้ หรือไม่ได้ทำขึ้น เป็นการจัดตั้งขึ้นตามความต้องการของประชาชนผ่านการทำประชามติระดับมลรัฐ โดยเขตพิเศษส่วนมากจะมีโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการที่ส่วนใหญ่ก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในมลรัฐ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างเดียวเท่านั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทก็เกิดขึ้นเนื่องจากความต้องการของมลรัฐในการสร้างองค์กรขึ้นแบ่งเบาภารกิจของมลรัฐ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ไม่อยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลเสมอไป อีกทั้งมลรัฐสามารถสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ นอกจากการสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแล้ว มลรัฐยังสามารถเข้าแทรกแซงและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านวิธีการต่างๆ ได้อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับการกำหนดภาษีของท้องถิ่น ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของตุลาการมลรัฐ ควบคุมด้านการเงินในลักษณะที่เป็นเงินอุดหนุน และควบคุมโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีความสัมพันธ์กันทุกระดับ เนื่องจากองค์กรปกครองทั้งสามระดับนั้นมีการแบ่งภาระหน้าที่กันดำเนินการตามศักยภาพ ระดับการปกครอง และความสำคัญของภารกิจ โดยสหพันธรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการผลิตธนบัตรและเหรียญ ซึ่งเป็นสกุลเงินเดียวที่ใช้ในประเทศ เป็นตัวแทนของประเทศในการดำเนินการระหว่างประเทศ ออกกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และระหว่างมลรัฐ ดำเนินการด้านการทหาร ยกเว้นศาลให้มีระดับสูงขึ้น ออกกฎหมายเพื่อรองรับภารกิจทั้งหมด รองลงมาจะเป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐซึ่งจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวทาง ของสหพันธรัฐ อันได้แก่ จัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่น ออกกฎหมายการค้าภายในมลรัฐ ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง แก้ไขรัฐธรรมนูญของมลรัฐตนเอง กำหนดมาตรการด้านสาธารณสุข ความปลอดภัย และศีลธรรม ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของตน ซึ่งมลรัฐ และสหพันธรัฐจะมีหน้าที่บางประการที่เหมือนกัน คือ กำหนดภาษี ดำเนินการกู้ยืมเงิน จัดตั้งศาล บังคับใช้กฎหมาย ออกกฎหมายเกี่ยวกับธนาคาร การจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการสาธารณะ การเวนคืนที่ดินและจ่ายเงินชดเชย โดยการใช้อำนาจข้างต้นจะแตกต่างกันที่ระดับของการดำเนินการ แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยซึ่ง

ใกล้ชิดกับภาคประชาชนมากที่สุดจะมีอำนาจหน้าที่อันส่งผลโดยตรงกับประชาชน ได้แก่ การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย รักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา การฝึกฝนอาชีพ การสาธารณสุข การสร้างสวนสาธารณะ สนามบิน อาคารและสถานที่ วางแผนพัฒนาเมือง ทางหลวงและการขนส่ง กิจกรรมด้านวัฒนธรรม ห้างสมุด พิพิธภัณฑ์ สวัสดิการสังคม ดำรงท้องถิ่น สาธารณูปโภค การตลาด การผังศัพและฉาปนกิจศัพ เป็นต้น³¹

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่มีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้องค์การบริหารราชการทั้งสามระดับไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยองค์กรบริหารราชการทั้งสามระดับมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลสหพันธรัฐทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และการออกคำสั่งจากส่วนกลางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ หรือเป็นบริการสาธารณะที่เชื่อมโยงระหว่างหลายพื้นที่ หรือการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเลือกตัวแทนเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายระดับชาติ³²

3.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีโครงสร้างเป็นรัฐรวมเป็นการรวมตัวของรัฐทั้งหมด 16 รัฐ มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเชิงเสรีภาพและรัฐสวัสดิการ มีอาณาเขตรวมทั้งสิ้น 357,022 ตารางกิโลเมตร โดยในปี ค.ศ. 2014 มีจำนวนประชากรประมาณ 82,600,000 คน³³ โดยภาพรวม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีพื้นที่เล็กกว่าประเทศไทย แต่มีจำนวนประชากรมากกว่าประเทศไทย จึงมีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 226 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยระบบบริหารราชการถูกแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค คล้ายคลึงกับระบบบริหารราชการของสหรัฐอเมริกา

1) การบริหารราชการระดับสหพันธรัฐ (Bund) เป็นการปกครองมลรัฐทั้งหมดที่มารวมตัวกันภายใต้รัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐอันเป็นกฎหมายสูงสุด โดยการบริหารราชการของส่วนกลางจะมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและผู้นำ ไม่มีอำนาจในการบริหาร

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. 2549. หน้า 112-113

³² National League of Cities. Retrieved January 10, 2017 from www.nlc.org/about-nlc/history

³³ สถานเอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรุงเทพฯ . *ประเทศเยอรมนี*. 10 มกราคม 2560 จาก

ประเทศ เป็นเพียงตัวแทนของประเทศในการดำเนินการระหว่างประเทศเท่านั้น รัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดของสหพันธรัฐ โดยราชการส่วนกลางเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการปกครองทั้งประเทศ เป็นผู้กำหนดทิศทางและนโยบายของประเทศในภาพรวม ซึ่งสภาสหพันธรัฐของเยอรมนีประกอบด้วยตัวแทนของรัฐ รัฐละหนึ่งคน โดยคะแนนเสียงลงมติของตัวแทนแต่ละมลรัฐจะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละมลรัฐ มีความแตกต่างจะสหรัฐอเมริกานี้ใช้ระบบจำนวนตัวแทนในสภาของแต่ละมลรัฐขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของมลรัฐนั้น โดยผู้บริหารราชการของสหพันธรัฐคือนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี มาจากการเสนอชื่อของประธานาธิบดี³⁴

2) การบริหารราชการระดับมลรัฐ Länder ประกอบไปด้วยสภาและฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่อยู่ในมลรัฐ ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่ง จำนวนของสมาชิกสภามลรัฐของแต่ละมลรัฐจะแตกต่างกันไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ทุกมลรัฐจะมีกฎหมายเป็นของตนเอง และอำนาจในการตรากฎหมายของมลรัฐนี้เองเป็นที่มาของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากการกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ภายในพื้นที่ของมลรัฐใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อาจแบ่งพื้นที่ออกเป็นจังหวัด Regierungsbezirk ตามหลักการแบ่งอำนาจมีผู้ว่าราชการ Regierungspräsident เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการระดับจังหวัด สำหรับมลรัฐที่มีขนาดเล็กไม่ใหญ่มากจะไม่มีมีการแบ่งมลรัฐออกเป็นจังหวัด กรณีมลรัฐที่เป็นนครรัฐ หรือมหานคร จะมีหน่วยการปกครองย่อยเป็นเขตแทน³⁵

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Gemeinde) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐได้รับรองสถานภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ไม่ได้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเสมอไป เพราะการจัดตั้งเป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐ แต่ในการจัดตั้งนั้นมีหลักการสำคัญเหมือนกัน คือ จะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลสหพันธรัฐ มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองทำให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วย สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีจำนวนสมาชิก วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไปตามกฎหมาย

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,

2549, หน้า 118

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 119

จัดตั้งของมลรัฐนั้นๆ และผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปเป็นอย่างมาก³⁶ เช่น รูปแบบคณะบริหารที่สภาจะทำหน้าที่บริหารร่วมกับคณะบริหาร ซึ่งคณะบริหารจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เท่านั้น รูปแบบนายกเทศมนตรี มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นประธานสภาไปพร้อมกัน โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยสภาเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ และรับผิดชอบการบริหารงานทั่วไป ยกเว้นเรื่องที่มอบหมายให้นายกเทศมนตรีเป็นการเฉพาะ³⁷ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองชั้น คือ องค์การบริหารส่วนอำเภอ และ เทศบาล

(1) องค์การบริหารส่วนอำเภอ Kreis เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน สามารถจำแนกออกเป็น องค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตชนบท มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมลรัฐไม่ต้องการดำเนินการเอง เช่น ออกใบอนุญาตจับขี้ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และองค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตเมือง ซึ่งเป็นเขตเมืองใหญ่ สามารถดำเนินการได้โดยไม่มีกรอบหรือขอบเขตอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ยังคงต้องรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนอำเภอ

(2) เทศบาล Gemeinden และเมือง Stadt เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดอยู่ภายในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนอำเภอ ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐได้ลดจำนวนเทศบาลลงเพื่อเพิ่มเขตพื้นที่ให้เทศบาลมีขนาดใหญ่ขึ้น ขยายขนาดของเทศบาลเพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอย่างกว้างขวาง โดยอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อตามความต้องการของสังคม ทั้งนี้ หากพิจารณาฐานที่มาของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วจะพบว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาแตกต่างกัน จึงสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ออกเป็นสองประเภท ได้แก่³⁸

1) อำนาจหน้าที่โดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายของมลรัฐซึ่งจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้น

³⁶ Dieter Haschke, *Local Government Administration in Germany* . Retrieved January 10,2017 from germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380 (10 มกราคม 2560)

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549, หน้า 119-123

³⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้ว*, หน้า 123-125

เป็นอำนาจหน้าที่ตามปกติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงดำเนินการเพื่อบริหารท้องถิ่นตน แต่กฎหมายก็ไม่ได้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทุกประการ เนื่องจากอำนาจหน้าที่บางประการอาจไม่มีความจำเป็น หรือเป็นบริการสาธารณะที่อาจเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อำนาจหน้าที่โดยแท้จึงประกอบไปด้วยอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเพราะเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น การสาธารณสุขปศุสัตว์ บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การบำบัดน้ำเสีย กำจัดสิ่งปฏิกูล วางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง บำรุงถนน เส้นทางคมนาคม ดำเนินกิจการกีฬา กิจกรรมเพื่อสังคม ดำเนินการสร้างโรงพยาบาล สร้างโรงเรียน ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น และอำนาจหน้าที่ที่สามารถเลือกดำเนินการได้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เช่น สร้างโรงแรมหรู พิพิธภัณฑ์ หอประชุม เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐ เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง แต่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยอาจเรียกคิณอำนาจเช่นนั้นเมื่อใดก็ได้ที่เห็นสมควร เช่น การรักษาความมั่นคง ดำเนินการเรื่องสัญชาติ หนังสือเดินทาง การพาณิชย์ การก่อสร้าง การสาธารณสุข กำกับดูแลรถยนต์ การเลือกตั้ง สภาสหพันธ์รัฐหรือมลรัฐ การป่าไม้ การประมง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น ถึงแม้จะมีอิสระจากกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แต่ก็มีความสัมพันธ์กันในเรื่องความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะในกรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียว จึงร่วมกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ หรือสหภาพ เพื่อร่วมกันดำเนินการบริการสาธารณะ โดยองค์กรที่เป็นผู้ริเริ่มความร่วมมือในรูปแบบนี้คือ เทศบาล เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด และมีศักยภาพน้อยที่สุด แต่กลับมีอำนาจหน้าที่ที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่มากที่สุดนอกจากนั้นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน แม้ว่าช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระยะแรก ในทางตำรากฎหมายปกครองของเยอรมันยังไม่ปรากฏคำสอนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่แนวคิดดังกล่าวได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อครั้งที่มีการร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองช่วงประมาณปี ค.ศ. 1960 และต่อมาในปี ค.ศ. 1976 ประเทศเยอรมนีมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ซึ่งประกาศมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1977 (Verwaltungsverfahrensgesetz) มาตรา 54 บัญญัติเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ซึ่งความตกลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันอยู่ในรูปของสัญญาทางปกครอง (öffentlich-rechtliche Verträge หรือ Verwaltungsverträge) ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามความหมายของบทบัญญัติดังกล่าว โดยในทางดำราและแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสหพันธ์รัฐได้แบ่งรูปแบบของสัญญาทางปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) สัญญาทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐทำด้วยตนเอง
- 2) สัญญาทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนโดยมอบภารกิจบริการสาธารณะให้แก่เอกชนดำเนินการแทน (Koordinationsrechtliche und subordinationsrechtliche Verträge)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเยอรมนีก็ได้มีการทำความตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน จากการค้นคว้าวิจัยในทางดำราพบว่าเป็นสัญญาทางปกครองประเภท Koordinationsrechtliche Verwaltungsvertrag หรือ Koordinationsrechtliche öffentlich-rechtlicher Vertrag³⁹ สัญญาทางปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Gemeinde) ได้ทำร่วมกันนั้น มีรูปแบบและสาระสำคัญของสัญญาที่ดำเนินการอย่างแพร่หลายดังนี้

- 1) สัญญาให้ความร่วมมือในการก่อสร้างและบำรุงรักษาดนหนทาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน และมีหน้าที่ในการดูแลถนนหนทางระหว่างเมืองที่เรียกว่า die Gemeindestraße ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งจะต้องดูแล บำรุงรักษา ให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้อย่างสม่ำเสมอ ต้องมีกำหนดการเกี่ยวกับงานก่อสร้างและบำรุงรักษา ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำความตกลงร่วมกัน ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ความตกลงร่วมมือดังกล่าวถือเป็นสัญญาทางปกครอง⁴⁰

- 2) สัญญาร่วมมือกันสร้างเครื่องป้องกันเสียง (Lähmschutzanlage) จากถนนไม่ให้เข้ามารบกวนที่อยู่อาศัยของชุมชนตลอดเส้นทางเลียบทางด่วน (Autobahn) รวมทั้งในกรณีทางรถไฟตัดผ่านถนน ความตกลงร่วมมือดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองประเภท Koordinationsrechtliche öffentlich-rechtlicher Vertrag อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำ

³⁹Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (9.Auflage), Verlag C.H.Beck : München, 1994, P 333

Ulrich Battis, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (3.Auflage), C.F.Müller : Heidelberg, 2002, P 218

Hans Peter Bull und Veith Mehde, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, (7.Auflage), C.F.Müller : Heidelberg, 2005, P360FF

Hans Meyer und Hermann Borgs-Maciejewski, *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, (2.Auflage), Alfred Metzner : Frankfurt am Main, 1982, P 497

⁴⁰Hans Peter Bull und Veith Mehde, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*, (7.Auflage), C.F.Müller : Heidelberg, 2005, P 360,375

ความตกลงร่วมมือกับการรถไฟแห่งประเทศไทย (die Bundesbahn เรียกโดยย่อว่า DB) ในกรณีสร้างเครื่องป้องกันเสียงตลอดแนวเส้นทางรางรถไฟที่ผ่านที่อยู่อาศัยของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ⁴¹

3) ในความตกลงเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Vertrags-Naturschutz) ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Umweltrecht) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำความตกลงร่วมมือกันเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁴²

4) สัญญาให้ความร่วมมือในเรื่องกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอัคคีภัย (Feuerwehrwesen) ในกรณีที่ความสามารถในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งมีจำกัดเนื่องจากมีอุปกรณ์ดับเพลิงไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ในเหตุการณ์ที่มีอัคคีภัยร้ายแรง ก็อาจจะทำความตกลงร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอความช่วยเหลือนั้นจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความช่วยเหลือ⁴³

5) สัญญาให้ความร่วมมือในการกำหนดแนวเขตทางน้ำที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบดูแล⁴⁴

6) สัญญาให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในทางการเมือง (die Klärung der Gebietszugehörigkeit) เช่น สิทธิเลือกตั้ง หน้าที่ในการชำระภาษีอากร ของสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีที่อยู่อาศัยครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว⁴⁵

7) การเปลี่ยนแปลงแนวเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ก็มีการดำเนินการตกลงกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งสอง (Gebietsänderungsverträge)⁴⁶

⁴¹Ulrich Battis. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (3.Auflage). C.F.Müller : Heidelberg. 2002. P 218

Hartmut Maurer. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (9.Auflage). Verlag C.H.Beck : München 1994. P 334

⁴²Ulrich Battis. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (3.Auflage). C.F.Müller : Heidelberg. 2002. P 219

⁴³Hans Meyer und Hermann Borgs-Maciejewski. *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, (2.Auflage). Alfred Metzner : Frankfurt am Main. 1982. P 499

⁴⁴Hartmut Maurer. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (9.Auflage). Verlag C.H.Beck : München. 1994. P 334

⁴⁵Hans Meyer und Hermann Borgs-Maciejewski. *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, (2.Auflage). Alfred Metzner : Frankfurt am Main. 1982. P 498

⁴⁶Hartmut Maurer. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (9.Auflage). Verlag C.H.Beck : München. 1994. P 334

Hans Meyer und Hermann Borgs-Maciejewski. *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, (2.Auflage). Alfred Metzner : Frankfurt am Main. 1982. P 498

ในขณะที่ประเทศข้างเคียงอย่างประเทศสวิตเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่ได้แบ่งการปกครองของรัฐ (Gemeinwesen) ออกเป็น สหพันธรัฐ (Bund) มลรัฐ (Kantone) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Gemeinde) ก็มีการนำสัญญาทางปกครองมาใช้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำความตกลงร่วมกันในรูปแบบสัญญา (Die koordinationsrechtlichen Verträge) ตัวอย่างเช่น สัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันในการก่อสร้างโรงพยาบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้ร่วมกัน โรงงานบำบัดน้ำเสีย (Betrieb und Benutzung einer Abwasserreinigungsanlage) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ร่วมกัน⁴⁷

4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

4.1 ความหมายของสัญญาทางปกครอง

1) สัญญาทางปกครองเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายแพ่งออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากสาระ วัตถุประสงค์ของสัญญาทางกฎหมายแพ่งและสัญญาทางปกครองแตกต่างกัน สัญญาทางแพ่งเป็นสัญญาที่มีสาระ วัตถุประสงค์ในเชิงผลประโยชน์ระหว่างเอกชนคู่สัญญาหรือบุคคลภายนอกซึ่งมีฐานะเป็นปัจเจกบุคคล การกำหนดข้อสัญญาและหลักการปฏิบัติตามสัญญาทางกฎหมายแพ่งนั้น กฎหมายให้ความคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่สัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หลักการบังคับตามสัญญาทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน การนำหลักการบังคับตามสัญญาทางแพ่งมาใช้กับสัญญาทางปกครองจึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของสัญญาทางปกครอง อีกทั้งเมื่อหลักกฎหมายที่นำมาใช้แตกต่างกัน การนำข้อพิพาทขึ้นสู่กระบวนการทางศาลก็ย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกันด้วย หากให้ศาลยุติธรรมซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองมาพิจารณา สัญญาทางปกครอง อาจทำให้คำพิพากษาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้ กลุ่มประเทศเหล่านั้นจึงได้กำหนดความหมายของสัญญาทางปกครองให้แตกต่างจากสัญญาทางกฎหมายแพ่งเพื่อให้หน้าหลักกฎหมายทางปกครองมาใช้ในการวินิจฉัย

⁴⁷ Ulrich Häfelin und Georg Müller und Felix Uhlmann. *Allgemeines Verwaltungsrecht* . (6.Auflage). Dike Verlag AG : Zürich/St. Gallen. 2010. P 236 , 239

ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง และการนำคดีข้อพิพาทดังกล่าวไปสู่เขตอำนาจศาลที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

(1) ระบบกฎหมายเยอรมัน ได้แยกสัญญาทางกฎหมายมหาชนออกจากสัญญาทางกฎหมายแพ่งอย่างชัดเจน ซึ่งแบ่งเป็นสี่ประเภท⁴⁸ ได้แก่ สัญญาระหว่างประเทศ สัญญาทางกฎหมายศาสนจักร สัญญาทางรัฐธรรมนูญ และสัญญาทางปกครอง โดยสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ในการก่อ เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ในทางปกครอง⁴⁹ ในลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจเหนือคู่สัญญาเอกชน กล่าวคือกฎหมายเยอรมันมีการใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือและเป็นช่องทางในการใช้อำนาจทางปกครองที่มีความยืดหยุ่นกว่าการออกคำสั่งทางปกครอง รวมไปถึงสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ การพิจารณาความเป็นสัญญาทางปกครองโดยอาศัยหลักนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญา หากเป็นนิติสัมพันธ์ทางมหาชนก็จะเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ถึงแม้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่นิติสัมพันธ์ตามสัญญาเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งก็จะถือว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง

(2) ระบบกฎหมายฝรั่งเศส ได้แยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งอย่างชัดเจนเช่นกัน โดยสัญญาทางปกครองฝรั่งเศส หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครองมาจากหน่วยงานของรัฐ หรือสัญญาที่มีข้อสัญญาที่ไม่ปรากฏในสัญญาทางแพ่ง แต่การกำหนดว่าข้อสัญญาใดเป็นข้อสัญญาที่ไม่ใช่ข้อสัญญาทางกฎหมายแพ่งนั้นเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้าง⁵⁰ ลักษณะสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศสส่วนมากเป็นสัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะ

2) ความหมายสัญญาทางปกครองตามกฎหมายไทย ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดนิยามความหมาย หลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการทำสัญญาทางปกครอง หรือผลของสัญญาทางปกครองเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ความหมายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องสัญญาทางปกครองในปัจจุบัน จึงต้องยึดถือถ้อยคำในบทนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "สัญญาทางปกครอง หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัด

⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน . 2546, หน้า 230

⁴⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 243

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า 238

ให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น" ที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐของประเทศไทยได้เคยทำสัญญาสัญญาทางปกครองมาอยู่ก่อนแล้ว แต่ส่วนมากจะเป็นสัญญาในการให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เนื่องจากรัฐไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง เพียงแต่ก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะใช้บังคับ นั้น การบังคับตามสัญญาระหว่างรัฐและเอกชน แม้ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครอง ก็จะถือว่าเป็นสัญญาภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵¹ และแม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดนิยามของคำว่า "สัญญาทางปกครอง" เอาไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว แต่ก็ไม่ได้กำหนดความหมายไว้ให้ชัดเจนว่าสัญญาทางปกครองจะต้องมีลักษณะเนื้อหา ข้อกำหนด หรือ เงื่อนไขอย่างไร และแตกต่างไปจากกฎหมายแพ่งอย่างไร เพื่อให้ นักกฎหมายไทยได้ศึกษารายละเอียดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จนลึกซึ้งเสียก่อนจะนำมาบัญญัติไว้เป็นข้อกฎหมาย⁵² ส่งผลให้การตีความสัญญาที่รัฐจัดทำขึ้น จำเป็นต้องอาศัยความหมายของสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ ซึ่งเป็นแม่แบบของกฎหมายมหาชนมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา

แม้ว่านิยามความหมายของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส จะมีความใกล้เคียงกันอยู่ก็จริง แต่นิยามของกฎหมายฝรั่งเศสที่ว่า "สัญญาที่มีข้อสัญญาที่ไม่ปรากฏในสัญญาทางแพ่ง" ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะตามหลักกฎหมายแพ่งคู่สัญญามีอิสระในการทำสัญญา สามารถกำหนดเนื้อหาของสัญญาให้เป็นอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงเป็นการยากที่จะพิจารณาว่าเนื้อหาของสัญญาทางแพ่งมีลักษณะเป็นอย่างไรบ้าง แต่หากพิจารณาความหมายของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน ซึ่งอาศัยการพิจารณาจากนิติสัมพันธ์ตามสัญญาว่าเป็นนิติสัมพันธ์มหาชน หรือนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นคำจำกัดความที่มีความชัดเจนกว่า

4.2 ทฤษฎีพื้นฐานของสัญญาทางปกครอง

ในเชิงทฤษฎี สัญญาทางปกครองเป็นช่องทางหนึ่งของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นสัญญาที่รัฐอาจทำกับเอกชนเพื่อให้องค์กรเอกชนอื่นที่มีความพร้อมและมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้ดีกว่ารัฐให้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่าการที่รัฐไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการเองแล้วไม่มี

⁵¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2546, หน้า 42

⁵² กมลชัย รัตนสากวาศ, *กฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2551, หน้า 262

ประสิทธิภาพ หรือเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองในการจัดทำบริการสาธารณะอันเนื่องมาจากความไม่พร้อม หรือความสามารถโดยลำพังของหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวไม่เพียงพอสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นของรัฐเข้ามาช่วยเหลือ สัญญาทางปกครองจึงมีลักษณะแตกต่างจากสัญญาทางกฎหมายแพ่ง เพราะสัญญาทางปกครองมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยปกติแล้วการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ เอกชนไม่มีสิทธิการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเองได้ แต่เมื่อรัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่เอกชนผ่านทางสัญญาทางปกครอง รัฐก็ไม่อาจปล่อยให้เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจภาระหน้าที่จากรัฐไปใช้สิทธิตามสัญญาทางแพ่งปกติทั่วไปได้ หากเอกชนคู่สัญญามีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกับคู่สัญญาฝ่ายรัฐอย่างเช่นสิทธิของคู่สัญญาตามกฎหมายแพ่งแล้ว รัฐจะไม่สามารถบีบบังคับให้เอกชนคู่สัญญาดำเนินการให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ คู่สัญญาฝ่ายรัฐจึงต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์พิเศษเหนือเอกชนในการที่จะเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาได้ฝ่ายเดียว และสามารถบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองที่ได้ทำขึ้นได้หากมีเหตุที่รัฐเห็นว่าจำเป็น นอกจากเป็นสัญญาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน หรือ สัญญาเกี่ยวเกี่ยวใช้สอยทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยทั่วไปสัญญาทางปกครองจึงต้องมีลักษณะ ดังนี้⁵³

1) คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นรัฐ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐและอีกฝ่ายเป็นเอกชน หรือคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชน กรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นรัฐจะถือว่าสัญญาที่ทำขึ้นนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง เว้นเสียแต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของสัญญาแล้วเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง ก็จะเป็นสัญญาทางแพ่ง กรณีคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชน แต่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐ หรือมีอำนาจกระทำการแทนรัฐ สัญญาระหว่างเอกชนนั้นก็อาจเป็นสัญญาทางปกครองได้เช่นกัน

2) รูปแบบนิติสัมพันธ์ต้องเป็นนิติสัมพันธ์มหาชน หากเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น สัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง หรือเป็นสัญญาเกี่ยวกับการพัสดุไม่จะเป็นการซื้อขายเครื่องมืออุปกรณ์ ฯลฯ เพื่อให้รัฐนำไปใช้ในการให้บริการสาธารณะ โดยที่รัฐยังคงเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาเช่นนี้ไม่มีนิติสัมพันธ์ทางปกครอง จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น

⁵³ กมลชัย รัตนสากววงศ์, *กฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551, หน้า 264

(1) การที่รัฐว่าจ้างผู้รับเหมาเอกชนทำถนนทางหลวง เนื่องจากผู้รับเหมาไม่มีหน้าที่ตามสัญญาเพียงก่อสร้างทางขึ้นไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในระยะเวลาตามสัญญา สัญญาดังกล่าวไม่มีนิติสัมพันธ์มหาชน จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

(2) กรณีที่รัฐว่าจ้างเอกชนเป็นผู้ให้บริการทางพิเศษ โดยให้เอกชนเป็นผู้เก็บค่าบริการ บำรุงรักษา และอำนวยความสะดวกตลอดเส้นทาง สำหรับทางพิเศษที่รัฐได้จัดทำขึ้นไว้แล้ว สัญญาเช่นนี้เป็นการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา มีนิติสัมพันธ์มหาชน จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

4.3 บริการสาธารณะ

จากความหมายของสัญญาทางปกครองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าสาระสำคัญของสัญญาทางปกครองอยู่ที่การจัดทำบริการสาธารณะ หากสัญญาใดเป็นการให้บริการสาธารณะสัญญานั้นจะเป็นสัญญาที่มีนิติสัมพันธ์มหาชน เพราะบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐกระทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม ไม่ใช่สิทธิของเอกชนที่จะเข้าไปดำเนินการดังกล่าวด้วยตนเอง บริการสาธารณะสามารถแบ่งได้สองประเภท⁵⁴ ดังนี้

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองโดยสภาพ เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องกระทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอยู่แล้ว เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ถือเป็นอำนาจพิเศษที่รัฐไม่ได้มุ่งเน้นการหาผลกำไรหรือเก็บค่าบริการจากประชาชน อาจมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางประการตามที่กฎหมายกำหนด บริการสาธารณะในลักษณะนี้ไม่สามารถหยุดดำเนินการได้ เพราะการหยุดดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ถือเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนมาดำเนินการแทนได้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงของชาติ สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นการดำเนินการที่คล้ายกับการให้บริการประชาชน อาจมีการเก็บค่าให้บริการจากประชาชน แต่ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน การดำเนินการอาศัยแหล่งเงินทุนในการดำเนินการมาจากภาครัฐ ไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแม้ว่าการดำเนินการเหล่านี้จะต้องหยุดชะงักลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย แต่อย่างใด บริการสาธารณะประเภทนี้จึงสามารถมอบ

⁵⁴ มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2546. หน้า 76

อำนาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการด้านสาธารณูปโภคแทนรัฐได้โดยการทำสัญญาทางปกครอง เช่น การประปา การไฟฟ้า การสื่อสาร การคมนาคม เป็นต้น

4.4 หลักการสำคัญของสัญญาทางปกครองในการให้บริการสาธารณะ

สัญญาทางปกครอง มีเนื้อหาในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องดำเนินการโดยอาศัยหลักในการให้บริการสาธารณะอันได้แก่ หลักความเสมอภาค ไม่สามารถเลือกปฏิบัติต่อประชาชนได้ หลักความต่อเนื่องไม่สามารถหยุดชะงักลงได้ เนื่องจากการหยุดดำเนินการจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การหยุดจ่ายไฟฟ้า หรือ หยุดกิจการประปา อีกทั้งการบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งการให้บริการสาธารณะจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา⁵⁵

1) หลักความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะไม่ได้เป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในภาพรวม ดังนั้น การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองจึงต้องดำเนินการโดยไม่เลือกปฏิบัติ ต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

2) บริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความต่อเนื่องของการให้บริการ เพราะการปฏิบัติตามสัญญานั้นมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง หากเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน และคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหยุดการให้บริการสาธารณะจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวม กรณีที่เอกชนคู่สัญญาหยุดการปฏิบัติตามสัญญาและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น รัฐจะต้องมีมาตรการในการลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดค่าปรับ หรือค่าเสียหาย แต่ความเสียหายที่เกิดจากการหยุดดำเนินการบางกรณีก็ไม่สามารถประเมินเป็นจำนวนเงินได้ กรณีนี้รัฐก็ต้องเข้ามาดำเนินการแทน⁵⁶ และถึงแม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ไม่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างในการหยุดให้บริการสาธารณะได้ แตกต่างจากการบังคับตามสัญญาทางแพ่ง เพราะสำหรับสัญญาทางแพ่ง คู่สัญญาจะบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายปฏิบัติตามสัญญาได้เท่าที่ตกลงกันไว้ในสัญญาเท่านั้น ตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda) และการจะบังคับให้คู่สัญญาอีกฝ่ายปฏิบัติตามสัญญาได้ก็ต่อเมื่อผู้ประสงค์จะบังคับตามสัญญาได้ปฏิบัติการชำระหนี้ในส่วนของตนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรณีสัญญาทางปกครองที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็มีหน้าที่ต้อง

⁵⁵ มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2546. หน้า 79 - 85

⁵⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. 2546. หน้า 31

จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมอยู่แล้ว ข้อกำหนดในสัญญาจึงอยู่ในรูปแบบของการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อเห็นว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหยุดดำเนินการไม่ว่าด้วยสาเหตุใดก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายนั้นมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการตามสัญญาแทนโดยทันที

ความหมายทั่วไปของความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ คือ การดำเนินการให้บริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอไม่มีหยุดชะงักหรือเกิดความขาดช่วงของการให้บริการ แต่ความสม่ำเสมอดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าต้องดำเนินการตลอดเวลาเสมอไป เนื่องจากบริการสาธารณะมีลักษณะที่แตกต่าง บริการสาธารณะบางประเภทต้องดำเนินการอย่างไม่หยุดชะงัก เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย โรงพยาบาล การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น แต่บริการสาธารณะบางประการอาจให้บริการเป็นบางเวลาได้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ การให้การศึกษา เป็นต้น ดังนั้น การจะพิจารณาว่าบริการสาธารณะต้องให้บริการอย่างต่อเนื่องในลักษณะใดจะพิจารณาจากความต้องพิจารณาจากความต้องการของประชาชนเป็นความจำเป็นของบริการสาธารณะนั้น และยังถือว่าความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีความสัมพันธ์เป็นจำเป็นต่อการใช้อำนาจของรัฐเพราะการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องมีความต่อเนื่องอยู่เสมอ ในอดีตมีเคยนำหลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะมาเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยเนื่องจากเห็นว่าหากการให้บริการสาธารณะต้องสะดุดหยุดลง จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมขึ้น แต่มุมมองด้านกฎหมายที่มีต่อหลักความต่อเนื่องของการให้บริการจะมุ่งเน้นไปที่ความต้องการของประชาชนเพราะมองว่าหากการบริการสาธารณะหยุดชะงัก จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิตประจำวันหรือต่อการประกอบอาชีพของประชาชน

หลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะยังได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็นหลักการทั่วไปขึ้นพื้นฐานทางกฎหมายปกครอง มีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองทุกหน่วยงาน และเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเพราะถือว่าการดำเนินการตามภารกิจของรัฐเป็นการให้บริการสาธารณะ หากการให้บริการดังกล่าวไม่ต่อเนื่องก็จะหมายถึงการดำเนินการกิจของรัฐนั้นไม่ต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่เป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะจากสัญญาทางปกครองจะต้องดำเนินการภายใต้หลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ลักษณะของสัญญาทางปกครองที่อยู่ภายใต้หลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะดังนี้

(1) หน่วยงานทางปกครองที่ประสงค์จะมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้ภาคเอกชนผ่านช่องทางการทำสัญญาทางปกครองมีอิสระในการพิจารณาคัดเลือก

คู่สัญญาเอกชนที่จะเข้าทำสัญญาโดยต้องพิจารณาองค์ประกอบและความพร้อมของเอกชนรายนั้น และเอกชนคู่สัญญาต้องรับรองให้มีความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองที่ได้ทำขึ้น

(2) หน่วยงานทางปกครองจะต้องกำกับดูแลให้การดำเนินการตามสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้ทำขึ้นนั้นเป็นไปได้ด้วยดี ไม่ว่าจะด้วยกระบวนการในการตรากฎหมายเพื่อห้ามการประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชนคู่สัญญา หรือการกำกับดูแลการประกอบกิจการของเอกชนรายอื่น เพราะหากการประกอบกิจการในการให้บริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองประสบอุปสรรค ย่อมมีโอกาที่การให้บริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองจะสะดุดหยุดลงได้

(3) หน่วยงานทางปกครองต้องกำกับดูแลการให้บริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองอย่างใกล้ชิด เพราะถึงแม้ว่าจะได้ทำสัญญามอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะผ่านทางสัญญาทางปกครองให้เอกชนไปแล้ว แต่หากหน่วยงานทางปกครองนั้นไม่ใส่ใจและละเลยจนการให้บริการสาธารณะเกิดการหยุดชะงักลง จะถือว่าหน่วยงานทางปกครองนั้นละเลยการปฏิบัติหน้าที่ทางกฎหมาย เพราะอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะยังคงเป็นอำนาจโดยแท้ของหน่วยงานทางปกครองนั้นอยู่ และหากการให้บริการสาธารณะตามสัญญาทางปกครองนั้นต้องหยุดชะงักลงก็เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเจ้าของอำนาจนั้นในการเข้าไปดำเนินการแทนเอกชนคู่สัญญาของตนเพื่อให้บริการสาธารณะนั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

(4) หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจในการบังคับเอกชนคู่สัญญาให้แก้ไขข้อกำหนดในสัญญาไปจนถึงภาคผนวกของสัญญาที่ขัดกับหลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะเพื่อให้เหมาะสม โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจยกข้อต่อสู้เรื่องความยินยอมหรือเจตนารมณ์ร่วมของคู่สัญญามากกล่าวอ้างได้

3) สัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เนื่องจากบริการสาธารณะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และความต้องการของประชาชนในสังคมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา เช่น การใช้ไฟฟ้าแทนก๊าซธรรมชาติ การใช้น้ำประปาที่มีคุณภาพแทนการใช้น้ำบาดาล การใช้ระบบการสื่อสารผ่านทางโทรศัพท์แทนการส่งจดหมาย เป็นต้น ส่งผลให้ในกรณีที่จำเป็น คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาทางปกครองได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เห็นได้ชัดว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดของสัญญาเพียงฝ่ายเดียวซึ่งขัดแย้งกับหลักการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาทางแพ่ง เพราะการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาทางแพ่งจะทำได้โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย สิ่งที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจเหนือ

คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดังกล่าวคือหลักการคุ้มครองประโยชน์ที่ได้รับจากการทำสัญญานั้นเอง ผลประโยชน์จากสัญญาทางแพ่งเป็นประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่ผลประโยชน์จากสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของประชาชนส่วนรวม ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมต้องอยู่เหนือผลประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคล แต่หากคู่สัญญาฝ่ายรัฐใช้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาเพียงฝ่ายเดียวส่งผลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หรือส่งผลให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับผลร้าย ต้องแบกรับภาระมากกว่าเดิม คู่สัญญาฝ่ายรัฐก็มีหน้าที่ต้องชดเชย หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อความเป็นธรรม สำหรับกรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ การดำเนินการต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักก็ตาม แต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาก็ยังคงต้องอาศัยความตกลงจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย เพราะมีสถานะเท่าเทียมกัน ไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่าย ในทางสัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ จัดเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสมอภาคกัน

4.5 รูปแบบของสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองอาจเกิดขึ้นโดยคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือ คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชนแต่เอกชนฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับมอบอำนาจรัฐมาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ผลของสัญญาทางปกครองย่อมแตกต่างกันออกไป หากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งสองฝ่ายดำเนินการโดยอาศัยอำนาจรัฐ ย่อมไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดมีเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าในการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญา หรือการบังคับตามสัญญา ส่วนสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐ คู่สัญญาฝ่ายนั้นย่อมมีอำนาจที่เหนือกว่าในการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญา และบังคับตามสัญญา เพราะฝ่ายที่ทรงอำนาจรัฐเป็นฝ่ายที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ดังนั้น รูปแบบของสัญญาทางปกครองจึงสามารถจำแนกได้สองประเภทเมื่อใช้สถานะของคู่สัญญาเป็นเกณฑ์⁵⁷ ดังนี้

1) สัญญาทางปกครองซึ่งคู่สัญญามีสถานะเท่าเทียมกัน (co-ordinate contract) เป็นสัญญาทางปกครองที่คู่สัญญาสองฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ กรณีเช่นนี้จึงไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดมีอำนาจมากกว่าในการบังคับอีกฝ่าย สัญญาทางปกครองลักษณะนี้เป็นไปในลักษณะของการร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะ คู่สัญญามีวัตถุประสงค์เหมือนกันคือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม เช่น สัญญาระหว่าง

⁵⁷ กมลชัย รัตนสากววงศ์, *กฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551, หน้า 41

เทศบาลในการร่วมกันสร้างและดำเนินการโรงกำจัดขยะ เป็นต้น สัญญาทางปกครองประเภทนี้อาจกระทำได้ระหว่าง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ องค์การบริหารราชการภายในส่วนเดียวกันจะทำสัญญาระหว่างกันเองได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกลุ่มสัญญาทั้งสองฝ่ายตามกฎหมายเท่านั้น

2) สัญญาทางปกครองซึ่งคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และคู่สัญญาอีกฝ่ายเป็นเอกชน (sub-ordinate contract) เป็นสัญญาทางปกครองในลักษณะนี้ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจให้เอกชนคู่สัญญาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน วัตถุประสงค์ในการทำสัญญาของคู่สัญญามีความแตกต่างกัน คู่สัญญาฝ่ายรัฐหรือฝ่ายที่มีอำนาจรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีบริการสาธารณะอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม แต่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการได้รับค่าตอบแทน หรือรายได้จากการดำเนินการบริการสาธารณะตามสัญญาที่ได้ทำขึ้น ดังนั้น คู่สัญญาฝ่ายรัฐจึงมีอำนาจเหนือกว่าในการบังคับให้อยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่องในการให้มีบริการสาธารณะ และหลักการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา เช่น สัญญาให้บริการทางพิเศษแบบเก็บค่าผ่านทาง การให้บริการในกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

4.6 อำนาจในการทำสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่ต้องมีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ และมีเนื้อหาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐอยู่แล้ว ดังนั้น การจัดทำสัญญาทางปกครองย่อมเกิดขึ้นจากคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นหน่วยงานของรัฐอย่างแน่นอน แต่ตามหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองที่ว่า "การกระทำใดๆ ของรัฐที่มีผลเป็นภาระแก่ประชาชน หรือกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชน (Eingriffsverwaltung) จะต้องมิใช่กฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะสามารถกระทำได้" ดังนั้น ฐานที่มาของอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองก็เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณา เพราะหากหน่วยงานของรัฐทำสัญญาทางปกครองขึ้นโดยที่ตนไม่มีอำนาจ ก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในทันที แต่สำหรับบางประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้กำหนดอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่บางประเทศกลับไม่ได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในกรณีของประเทศไทย ถึงแม้จะได้มีการกำหนดนิยามความหมายอย่างกว้างของสัญญาทางปกครองเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการรวมไปถึงอำนาจในการทำสัญญาไว้เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด แต่ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองในเรื่องใดบ้างก็ตาม ที่ผ่านมาของประเทศไทยก็ได้มีการทำ

สัญญาทางปกครองมาโดยตลอด อำนาจในการทำสัญญาทางปกครองนั้น สามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท ดังนี้⁵⁸

1) อำนาจในการทำสัญญาทางปกครองที่มาจากกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถทำสัญญาทางปกครองในลักษณะต่างๆ ต่อไปนี้ได้ เช่น การโยธาสาธารณะ การก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้เช่าหรือให้ใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การกู้ยืมเงินโดยรัฐ อำนาจในการทำสัญญาทางปกครองตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนนี้จึงไม่มีปัญหาเรื่องฐานอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

2) อำนาจในการทำสัญญาทางปกครองที่มาจากการอาศัยอำนาจทั่วไปของฝ่ายปกครอง เป็นการตีความโดยเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจในจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ บางครั้งกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เอาไว้ การใช้สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือ หรือ วิธีการ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองก็ชอบที่จะกระทำได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของตนที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้ประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองไว้ในบทกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสก็ยอมรับอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองที่มาจากการอาศัยอำนาจทั่วไปของฝ่ายปกครองเช่นกัน โดยเห็นว่า เมื่อเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ตามกฎหมาย ก็ย่อมเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองไว้อย่างชัดเจนก็จริงอยู่ แต่หากสัญญาที่ได้ทำขึ้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐนั้นแล้ว ก็ถือว่าหน่วยงานของรัฐใช้สัญญาทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามหลักอำนาจในการทำสัญญาทางปกครองที่มาจากการอาศัยอำนาจทั่วไปของฝ่ายปกครอง สัญญาทางปกครองจึงถือว่าสามารถกระทำได้

⁵⁸ กมลชัย รัตนสากววงศ์, *กฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551, หน้า 269

บทที่ 3

สัญญาทางปกครองที่จัดทำขึ้น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น ได้รับการผลักดันอย่างจริงจังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพราะได้วางรากฐานสำคัญในการกระจายอำนาจเอาไว้ เนื่องจากมองว่าคำพิพากษาเพิกถอนการถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ รัฐจะต้องมีหน้าที่บางประการเพื่อรับประกันและสนับสนุนการดำเนินการที่ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ รัฐจะต้องรับรองสิทธิในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เข้าไปแทรกแซงการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะบริการสาธารณะขึ้นพื้นฐานเป็นหลักประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นย่อมรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาเหล่านั้นดีกว่าราชการส่วนกลาง รัฐต้องถ่ายโอนทรัพยากรด้านการเงินการคลังและบุคลากรไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในระยะเริ่มแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเป็นเหมือนต้นทุนในการดำเนินการที่ได้รับการถ่ายโอนมา การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น ไม่มากเกินไปจนกลายเป็นการแทรกแซงการดำเนินการ และไม่หละหลวมเกินไปจนกลายเป็นละเลยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำเภอใจ และจะต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนและผลักดันการกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนภารกิจ ถ่ายโอนบุคลากร อำนาจทางการเงินการคลัง การบริหารจัดการบริการสาธารณะ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ กระบวนการในการตรวจสอบและกำกับดูแล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในภารกิจขององค์กร

¹ระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปกครองส่วนท้องถิ่น² ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถัดมาจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แต่การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ประสบปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจที่ถ่ายโอนไปย่อมเป็นภาระหน้าที่ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางครั้งการถ่ายโอนภารกิจก็ไม่ได้ราบรื่นหรือง่ายดาย ราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการกระจายอำนาจ³ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการการถ่ายโอนภารกิจ เป็นปัญหาที่เกิดจากการเร่งรัดให้กระบวนการกระจายอำนาจลุล่วงไปอย่างรวดเร็วในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการกิจให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์หรือเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ อาจเกิดจากการถ่ายโอนภารกิจไม่ตรงตามความต้องการหรือบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจโดยไม่มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับอำนาจหน้าที่ใหม่ การถ่ายโอนภารกิจไม่สมบูรณ์เด็ดขาด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดขัดในแง่ของประเด็นข้อกฎหมายหรือในทางปฏิบัติจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับมอบมาได้ และในบางภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบมา เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการส่งคืนแก่ราชการส่วนกลาง อาจเพราะเหตุความขาดแคลนด้านความรู้ ด้านเทคนิค ขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากร หรือไม่มีอำนาจเด็ดขาดหรือไม่มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง

2) ปัญหาความไม่สมดุลของปริมาณภารกิจกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ซึ่งไม่มีศักยภาพเพียงพอ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่ามีศักยภาพสูงกว่ามีหน้าที่เพียงสนับสนุนการดำเนินงานเท่านั้น ถือเป็นความผิดพลาดในการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับมอบภารกิจ

3) ปัญหาความเต็มใจทั้งในการถ่ายโอนภารกิจ และการรับโอนภารกิจ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสองด้าน ทั้งราชการส่วนกลางเองที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับโอน ไม่อาจดำเนินการกิจได้ หรืออาจดำเนินการได้ต่ำกว่ามาตรฐานอัน

² วัระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อภาคประชาชน ราชการส่วนกลางจึงยังคงดำเนินการกิจด้วยตนเองต่อไป ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังมีปัญหาภายในพื้นที่ที่ยังคงดำเนินการแก้ไขไม่ลุล่วง จึงไม่ต้องการรับภาระหน้าที่ใหม่เข้ามาเพิ่มเพราะจะทำให้การแก้ไขปัญหาคเดิมที่มีซ้ำลง หรือต้องหยุดชะงัก เมื่อเป็นภารกิจใหม่ก็อาจต้องอาศัยการศึกษาหาความรู้และทำความเข้าใจภารกิจเพิ่มเติม ทำให้การดำเนินการกระจายอำนาจต้องคิดขัด

4) ปัญหาการขาดระบบการบริหารจัดการเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและอัตรากำลังบุคลากรที่มีสูงเกินไป เป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประการในการรับภารกิจใหม่มาดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นระบบการบริหารจัดการโครงสร้างขององค์กร การจัดสรรบุคลากร การใช้ ดูแล บำรุงรักษาเครื่องมืออุปกรณ์ใหม่สำหรับภารกิจใหม่ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ่อย เมื่อไม่มีความพร้อมและไม่มียระบบการบริหารจัดการที่ดี อาจทำให้คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดใหม่ซึ่งต้องรับช่วงการบริหารจัดการต่อจากคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดเก่าไม่ทราบว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนมีอำนาจหน้าที่ใดบ้าง เป็นเหตุให้ภารกิจบางประการตกหล่นไม่ได้รับการดำเนินการ

5) ปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากร ตามหลักการกระจายอำนาจย่อมมีการถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอเพื่อปฏิบัติการกิจ หรือ ถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปพัฒนาท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกลับต้องประสบปัญหาด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ดำเนินการถ่ายโอนบุคลากร การถ่ายโอนบุคลากรไม่สอดคล้องกับภารกิจหรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรส่วนมากจะโอนย้ายหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตพื้นที่เมืองใหญ่ และพื้นที่ที่มีความเจริญมากกว่าพื้นที่ทุรกันดารหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก⁴ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเกิดความเหลื่อมล้ำทางปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดแคลนอัตรากำลัง หรือขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจะประสบปัญหาด้านการปฏิบัติการกิจที่รับโอนมาจากราชการส่วนกลางเป็นอย่างมาก

⁴ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการทำสัญญาทางปกครอง ในลักษณะความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ co-ordinate Administrative Contract จึงมีความสำคัญเพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจสำเร็จลุล่วง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยก็ยังคงขาดความรู้ ประสบการณ์ในการทำความเข้าใจร่วมกัน ทำให้ลักษณะของบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นเอกภาพ มักมีข้อบกพร่องซึ่งอาจทำให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงนั้นติดขัด คณะกรรมการการกระจายอำนาจ จึงได้ออกประกาศ เรื่อง การทำความเข้าใจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า และเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างขององค์กร หรือหลีกเลี่ยงการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

1. ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะ เพราะองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมในด้าน พื้นที่ ทรัพยากร ภูมิศาสตร์ บุคลากร หรือเงินทุน หรือบริการสาธารณะบางประเภทเป็นการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่ได้รับหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการด้วยตนเอง⁵ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กของประเทศ ไทยประสบปัญหาทางด้านงบประมาณอยู่มากเพราะสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยเฉพาะเทศบาลเป็นรายจ่ายด้านบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 40 ของรายจ่ายรวมทั้งหมด ประกอบกับบริการสาธารณะบางประการใช้งบประมาณด้านบุคลากรสูงมาก เช่น ด้านสาธารณสุข⁶ ทำให้เงินงบประมาณที่เหลือซึ่งเป็นส่วนที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในสัดส่วนที่น้อยมาก ในด้านของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มาก ทั้งที่อำนาจหน้าที่ในการจัดทำ

⁵คณะรัฐมนตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร. 2555.

หน้า 1

⁶วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2558. หน้า 93

บริการสาธารณะก็ไม่ได้แตกต่างกันมากมาย ทำให้การพัฒนาด้านการศึกษา การพัฒนาโครงสร้าง
ขั้นพื้นฐาน สวัสดิการสังคม เศรษฐกิจของชุมชน การส่งเสริมการงานอาชีพ ดูแลสิ่งแวดล้อม การ
รักษาความปลอดภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และโดยเฉพาะด้านสาธารณสุข ซึ่งเป็น
สิ่งจำเป็นสำหรับชุมชนที่ไม่สามารถพัฒนาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสังคม⁷ จึงเกิดแนวคิดใน
การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป⁸ ร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะ
ประเภทนั้นขึ้น

ในการพัฒนาจากสหการไปสู่สัญญาทางปกครองในระยะเริ่มแรก พระราชบัญญัติ
เทศบาลได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมมือกันระหว่างเทศบาลในรูปแบบการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้น
เพื่อทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลผู้ร่วมกันก่อตั้ง ในบทที่ 4 มาตรา
58 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะ
ร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการ⁹ มีสภาพเป็น
ทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย การ
จัดตั้งสหการจะกระทำได้อีกแต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และ
ระเบียบการดำเนินงานไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัด
ทรัพย์สินไว้ด้วย” เมื่อสหการได้รับมอบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลผู้ก่อตั้ง ก็มีหน้าที่ในการจัดทำ
บริการสาธารณะ เป็นเหตุให้ข้อพิพาทระหว่างสหการกับประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และ
สถานะนิติบุคคลของสหการไม่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
ดังนั้น สหการจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539 ส่งผลให้การกระทำของสหการ หากส่งผลกระทบต่อประชาชนในมูลละเมิด บุคลากร
ของสหการอาจไม่ได้รับความคุ้มครองในกรณีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (ประมาทเลินเล่อไม่
ร้ายแรง) และในกรณีที่กระทำละเมิดส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง บางครั้งค่าเสียหายที่
สหการจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนก็มีจำนวนที่เกินกว่าเงินทุนจัดตั้ง อาจส่งผลให้สหการถูก
ฟ้องล้มละลายไปในที่สุด ประกอบกับการจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการแต่ละครั้งจะต้องตราเป็น
พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากหากเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ ความร่วมมือ

⁷ วีระศักดิ์ เกียรติเทพ และคณะ. 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
2558. หน้า 126

⁸ หลักการของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือบทบาทที่พึงปฏิบัติในการสนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่าง
ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด.
กรุงเทพมหานคร : 2555. หน้า 4

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการจึงไม่ประสบความสำเร็จ แต่แนวคิดของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่เพราะเหตุแห่งความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงพัฒนาขึ้นในรูปแบบของสัญญาทางปกครอง (co-ordinate contract) การดำเนินการตามสัญญาทางปกครองมีความแตกต่างจากสหการ ดังนี้

1) การทำสัญญาทางปกครองไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายอย่างเช่นการจัดตั้งสหการ ทำให้มีการร่วมมือกันรูปแบบนี้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสะดวกกว่าสามารถทำได้ง่ายกว่า รวดเร็วกว่า และไม่ซับซ้อนอย่างรูปแบบของสหการ

2) การดำเนินการตามสัญญาทางปกครองเป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากสหการที่ดำเนินการด้วยตัวของสหการเองเมื่อเป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบได้โดยตรง และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลัวที่จะปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น เพราะจะได้รับความคุ้มครองในกรณีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในระดับที่ไม่ร้ายแรง ในกรณีปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การจงใจกระทำละเมิด หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐ และมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ให้การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ มีความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง สามารถวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง อีกทั้งยังมีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถก่อนิติสัมพันธ์กับผู้อื่นได้โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านราชการส่วนกลาง ประกอบกับการทำสัญญาทางปกครองถือเป็นวิธีการหนึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ทั่วไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง หรือการดำเนินการได้รับประโยชน์ที่ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน แนวคิดในการทำสัญญาทางปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาจึงเกิดขึ้น แต่ลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีข้อจำกัดทางด้านอำนาจหน้าที่อันจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น แตกต่างจากราชการส่วนกลางที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วทุกพื้นที่ในประเทศ ทำให้ข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงมากกว่าสัญญาทางปกครองของหน่วยงานประเภทอื่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เล็งเห็นความสำคัญของการ

ทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะว่าเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ เพราะผลที่ได้คือประโยชน์ของภาคประชาชน และยังจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอีกด้วย

2. กรณีศึกษาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมา เริ่มมีการนำสัญญาทางปกครองเข้ามาเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกันมาบ้างแล้ว แต่สัญญาทางปกครอง เหล่านั้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นการจัดทำขึ้นโดยปราศจากตัวบทกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือแนวทางที่แน่ชัด ส่งผลให้รูปแบบการจัดทำสัญญาทางปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นระหว่างกันนั้นมีความแตกต่างกันออกไป โดยผู้วิจัยได้หยิบยกตัวอย่างสัญญาทางปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้จัดทำขึ้นมาศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

2.1 บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้เป็นบันทึกข้อตกลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหกแห่ง ร่วมกันจัดทำขึ้น ณ เทศบาลตำบลลานกระบือ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2557 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาลตำบลลานกระบือ เทศบาลตำบลช่องลม องค์การบริหารส่วนตำบลโนนพลวง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง และองค์การบริหารส่วนตำบลบึงทับแรต ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้ขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเขตพื้นที่ติดต่อกัน

วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลง

- 1) เพื่อนำการบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) มาแก้ปัญหาการจัดการขยะแต่ละองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในการลดปริมาณขยะในพื้นที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา
- 2) เพื่อให้การดำเนินการบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ
- 3) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกหลักสุขาภิบาล อันไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ลานกระบือซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานที่กำจัดขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ
- 4) เพื่อเป็นการบำบัดขยะแบบผสมผสานจากหลากหลายกระบวนการที่สามารถช่วยยืดอายุการใช้งานของบ่อฝังกลบของเทศบาลตำบลลานกระบือ
- 5) เพื่อให้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลลานกระบือสามารถนำงบประมาณไปพัฒนาบริการสาธารณะด้านอื่นต่อไป

จากวัตถุประสงค์ข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับนี้จัดทำขึ้น เพื่อให้มีการบริหารจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ และแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการขยะมูลฝอยอันเป็นบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นผู้ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลง ขึ้นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากวิธีการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ซึ่งเป็นการกระบวนการจัดการขยะและเป็นหน้าที่ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไป ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีวิธีในการจัดการขยะแตกต่างกันตามปริมาณและรูปแบบของขยะในท้องที่ วิธีการกำจัดขยะจะสามารถจำแนกได้สองลักษณะ คือ แบบทั่วไป และแบบครบวงจร โดยวิธีการกำจัดขยะแบบทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกันสี่รูปแบบได้แก่ เทขยะให้กองกลางแจ้ง เผาขยะในที่โล่ง ใช้เตาเผา หรือ ฝังกลบขยะ วิธีการกำจัดขยะแบบครบวงจรจะมีขั้นตอนที่มากกว่าและซับซ้อนกว่า ซึ่งวิธีเชิงกลชีวภาพเป็นหนึ่งในรูปแบบของวิธีการกำจัดขยะแบบครบวงจร การบำบัดขยะมูลฝอยเชิงกลชีวภาพ คือ กระบวนการย่อยสลายอินทรีย์วัตถุซึ่งเป็นอาหารของจุลินทรีย์ในขยะมูลฝอยจึงไม่ก่อให้เกิดก๊าซและน้ำชะขยะจากการกำจัดขยะ กระบวนการย่อยสลายจะใช้แอโรบิกแบคทีเรีย (Aerobic Bacteria) ประกอบกับการสร้างสภาวะที่เหมาะสมในด้านความชื้น อุณหภูมิ ปริมาณออกซิเจน รวมทั้งสัดส่วนระหว่างคาร์บอนและไนโตรเจน ทำให้กองขยะที่อยู่ทางด้านล่างมีโอกาสสัมผัสกับอากาศได้มากขึ้น ทำให้เกิดกระบวนการย่อยสลายทางชีวภาพได้ดีขึ้น และยังป้องกันการย่อยสลายแบบไม่ใช้ออกซิเจนทางด้านล่างของกองขยะที่

ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น คุณสมบัติของขยะที่ผ่านกรรมวิธีการบำบัดโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ จะมีน้ำหนักลดลงกว่าน้ำหนักขยะเดิมประมาณร้อยละ 65 และมีความชื้นเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 20 จะความชื้นของกองขยะเดิม องค์ประกอบส่วนใหญ่ที่ยังคงหลงเหลือจากการย่อยสลายจะเป็นขยะประเภทพลาสติกที่ไม่เป็นอาหารของจุลินทรีย์ ประมาณร้อยละ 80 แต่ยังคงสามารถทำพลาสติกเหล่านั้นมาผลิตเป็นเชื้อเพลิงขยะ RDF (Refuse-derive Fuel) ได้อีกขั้นตอนหนึ่ง และเศษที่เหลือคืออินทรีย์วัตถุ หรือปุ๋ยอินทรีย์ซึ่งมีปริมาณคาร์บอนสูง สามารถนำไปใช้เป็นวัสดุปรับปรุงดินได้ และยังมีขั้นตอนการพลิกกลับกองขยะด้วยเทคนิคเชิงกลเพื่อให้การย่อยสลายเกิดขึ้นทุกส่วนของกองขยะ อีกทั้งยังนำขยะบางส่วนเปลี่ยนสภาพเป็นพลังงานได้อีกด้วย เช่น โรงงานผลิตปุ๋ยอินทรีย์และพลังงาน การผลิตไฟฟ้าโดยใช้ก๊าซชีวภาพจากหลุมฝังกลบขยะ ผลที่ได้จากกระบวนการการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพส่งผลให้เหลือปริมาณขยะที่ไม่สามารถดำเนินการต่อได้น้อยลงมาก การฝังกลบขยะที่ไม่สามารถดำเนินการอะไรต่อไปได้จะเป็นขั้นตอนสุดท้าย จึงใช้พื้นที่ในการฝังกลบน้อยลง วิธีการกำจัดขยะเชิงกลชีวภาพไม่มีกระบวนการรูปแบบ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่กำหนดไว้ว่าต้องมีอย่างตายตัวการดำเนินการอาจเลือกใช้รูปแบบ กระบวนการที่แตกต่างกันออกไปได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ใช้งาน เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มีการสร้างโรงกำจัดขยะเชิงกลชีวภาพขึ้น โดยสร้างโรงบำบัดทางกลและชีวภาพ (Mechanical and Biological Treatment) ซึ่งได้ออกแบบให้เป็นแบบโรงปิดที่มีระบบกวนขยะทำหน้าที่ผสมและเติมอากาศ ทำให้ประสิทธิภาพการย่อยสลายด้วยจุลินทรีย์สูง ระยะเวลาการย่อยสลายจึงรวดเร็ว ใช้เวลาเพียงประมาณหนึ่งเดือนก็สิ้นสุดกระบวนการหมัก กองขยะจะปราศจากกลิ่นเหม็น จากนั้นจะทำการคัดแยกด้วยเครื่องคัดแยกแบบตะแกรงหมุน (Trommel Separator) ซึ่งจะแยกส่วนประกอบอินทรีย์สารผงละเอียดออกมา และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการเป็นวัสดุปรับปรุงดิน รวมถึงอินทรีย์สารผสมพลาสติก และพลาสติก หรือเชื้อเพลิง RDF ซึ่งเป็นเชื้อเพลิงที่สามารถนำไปทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิลในภาคอุตสาหกรรมได้ ส่วนจังหวัดสระบุรีใช้เทคโนโลยี MBT (Mechanical and Biological Treatment) ด้วยเทคโนโลยีการหมักแบบ Composting Plant ร่วมกับการใช้เครื่องจักรอื่นๆ ทำให้ได้ขยะที่เสถียรเนื่องจากกระบวนการย่อยสลายโดยจุลินทรีย์ที่ใช้อากาศ ในระยะเวลาเพียง 20-30 วัน ช่วยลดปัญหาเรื่องกลิ่น และสามารถลดความชื้นของขยะชุมชนเหลือไม่เกิน 30% โดยเทคโนโลยี MBT นี้สามารถรองรับขยะชุมชนปริมาณห้าตันต่อวัน และยังสามารถผลิตเชื้อเพลิง RDF ไปทดแทนเชื้อเพลิงถ่านหินในโรงงานปูนซีเมนต์ได้อีกด้วย

การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องใช้เงินทุนในการจัดทำสูงและมีกระบวนการที่ซับซ้อนถึงแม้จะมีประสิทธิภาพและสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากก็ตาม ดังนั้นเทศบาลตำบลลานกระบือจึงร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกห้าแห่งดำเนินการจัดทำใน

รูปแบบบันทึกข้อตกลง ขั้นตอนการดำเนินการของบันทึกข้อตกลงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงแต่ละแห่ง นำรายละเอียดของกิจกรรมซึ่งจะต้องดำเนินการตามโครงการมาจัดทำแผนพัฒนาของแต่ละท้องถิ่นของตน และนำกิจกรรมบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายทั่วไปเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามกิจกรรมโครงการของแต่ละท้องถิ่น ในส่วนความรับผิดชอบตามที่กำหนดเป็นกรอบไว้ในแผนพัฒนา

การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง

ตามบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชรได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุน การดูแลสิ่งแวดล้อมบริเวณสถานที่บำบัดขยะ และต้องจัดทำโครงการกำจัดขยะตั้งแต่ต้นทาง และกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงแต่ละแห่งเอาไว้แตกต่างกัน โดยเทศบาลตำบลลานกระบือมีหน้าที่ในการดำเนินการบำบัดขยะตามระบบเชิงกลชีวภาพและ ตั้งงบประมาณสมทบในการดำเนินการบำบัดขยะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชรมีหน้าที่ในการอุดหนุนงบประมาณดำเนินการให้แก่เทศบาลตำบลลานกระบือ และในส่วนของเทศบาลตำบลช่องลม องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนพลวง องค์การบริหารส่วนตำบลบึงทับแรด ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่ในการดำเนินการบำบัดขยะ แต่เป็นผู้ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงและใช้ประโยชน์จากการบำบัดขยะตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว มีหน้าที่จ่ายค่าธรรมเนียมในการบำบัดขยะให้แก่เทศบาลตำบลลานกระบือตามอัตราที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลลานกระบือ โดยการบริหารจัดการงบประมาณนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงแต่ละแห่งจะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายของตนตามกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนงานการบริหารจัดการขยะของตน หรือตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลตำบลลานกระบือ และเบิกเงินตามบันทึกข้อตกลงให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2548 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินเป็นไปตามข้อระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย และเมื่อครบรอบการดำเนินงานหนึ่งปี ของการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ให้ประชาสัมพันธ์และรายงานผลการดำเนินงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปรับทราบ

การแก้ไขบันทึกข้อตกลง

ในกรณีที่ต้องปรับปรุงหรือส่วนท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของข้อตกลง จะต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เข้าร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงรับทราบล่วงหน้าภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของข้อตกลง และเมื่อที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหน่วยงานที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลง ให้บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและมีผลใช้บังคับในเวลาที่เกิดผลกันนั้น และการยกเลิกบันทึกข้อตกลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงก็ต้องประชุมร่วมกันและบันทึกเหตุการณ์การประชุมไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นกัน

สรุปลักษณะของบันทึกข้อตกลง

จากข้อตกลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์นั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (3) ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (2) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมไปถึงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (3) (5) (8) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ โดยกระบวนการบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) มีกระบวนการที่ซับซ้อน ต้องอาศัยเครื่องมือ อุปกรณ์ สถานที่ เงินทุน และบุคลากรในการดำเนินการเป็นจำนวนมากซึ่งเกินกว่าความสามารถสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพียงแห่งเดียว และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวมีงบประมาณจัดทำขึ้นได้ ก็อาจจะไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับการลงทุน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันจึงได้ร่วมมือกันจัดทำขึ้น

การบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์คือประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ บันทึกข้อตกลงนี้จึงเป็นสัญญาทางปกครอง การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงฉบับนี้มีการกำหนดหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบแตกต่างกัน

ออกไป โดยให้เทศบาลตำบลลานกระบือเป็นผู้ดำเนินการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ร่วมกันใช้กระบวนการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ แต่ก็มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณเสมือนเป็นค่าธรรมเนียมการใช้บริการ บันทึกรวบรวมข้อมูลขยะเป็นสัญญาทางปกครองระยะยาวไม่มีการกำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดของการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงเอาไว้ แต่เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงได้ แต่การแก้ไขบันทึกข้อตกลงจะเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของกลุ่มสัญญา เพราะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในรูปแบบความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง (co-ordinate contract) ที่กลุ่มสัญญาทุกฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ข้อตกลงในสัญญาเกิดจากความตกลงร่วมกัน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของข้อตกลงนั้นจึงต้องใช้มติเห็นชอบของผู้ร่วมจัดทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวตามบันทึกข้อตกลงนี้ ไม่อาจเปลี่ยนแปลงข้อตกลงได้ด้วยตนเอง ต่างออกไปจากสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นกับเอกชนและมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนกลุ่มสัญญานั้น (sub-ordinate contract) ซึ่งหากมีเหตุผลความจำเป็น กลุ่มสัญญาฝ่ายรัฐสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนกลุ่มสัญญา

วิเคราะห์บันทึกข้อตกลง

1) หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามสัญญา ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้มอบหมายให้เทศบาลตำบลลานกระบือมีหน้าที่ในการดำเนินการบำบัดขยะตามระบบเชิงกลชีวภาพเพียงผู้เดียว ในขณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มสัญญารวบรวมข้อมูลขยะมีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณเท่านั้น หากพิจารณาด้านความเป็นธรรมและความเท่าเทียมอาจดูเหมาะสมเพราะเทศบาลตำบลลานกระบือเป็นผู้ดำเนินการจะต้องแบกรับภาระหน้าที่ต่างๆ ในการดำเนินการทั้งหมด และเป็นเจ้าของพื้นที่ตั้งของโรงกำจัดขยะซึ่งหมายถึงเป็นจุดศูนย์รวมขยะปริมาณมหาศาลที่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการให้มีขยะปริมาณอยู่ในพื้นที่ของตน แต่หน้าที่ในการสนับสนุนด้านงบประมาณในการจัดทำ และค่าธรรมเนียมการใช้บริการเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ เปรียบเหมือนเทศบาลตำบลลานกระบือเป็นผู้รับจ้างกำจัดขยะ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มสัญญารวบรวมข้อมูลขยะเป็นนายจ้าง

เมื่อพิจารณาต่อไปถึงสัดส่วนหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณจะพบว่า บันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าการสนับสนุนเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มสัญญาแต่ละแห่งจะต้องให้การสนับสนุนเป็นจำนวนเงินเท่าใด เพราะในความเป็นจริงปริมาณขยะของแต่ละชุมชนย่อมไม่เท่ากัน ประเภทของขยะก็แตกต่างกัน ขยะบางจำพวกสามารถทำการกำจัดได้ง่าย แต่ขยะบางจำพวกทำการกำจัดได้ยาก ทำให้บันทึก

ข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้กำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ภาระหน้าที่เป็นเกณฑ์เท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ ซึ่งคือการกำจัดขยะที่แต่ละท้องถิ่นต้องการกำจัดไม่เท่ากัน หากในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนด้านงบประมาณต้องให้เงินสนับสนุนในปริมาณที่เท่าเทียมกัน อาจไม่เป็นธรรมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาที่มีปริมาณขายน้อยกว่าหรือมีขยะประเภทที่กำจัดได้ยากในปริมาณที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญานั้นก็ข้อตกลงความร่วมมือแห่งอื่น

2) หลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากสัญญาทางปกครอง ซึ่งโดยหลักการทำสัญญาทางปกครองเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะจะไม่ให้คู่สัญญาฝ่ายใดถอนตัวจากสัญญาทางปกครองที่ได้ร่วมจัดทำขึ้น แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ หรือไม่ได้รับประโยชน์จากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้ทำขึ้น กลับไม่มีข้อตกลงให้สามารถถอนตัวได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป ในกรณีนี้หากเป็นเทศบาลตำบลลานกระบือซึ่งเป็นผู้ดำเนินการไม่อาจปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงได้ โดยไม่มีข้อกำหนดให้สามารถถอนตัวออกจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อาจส่งผลให้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือต้องล้มเหลว หรือในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ แต่กลับมีปริมาณขยะที่ส่งไปให้เทศบาลตำบลลานกระบือดำเนินการน้อยและไม่คุ้มค่ากับการสนับสนุนด้านงบประมาณที่ต้องดำเนินการตามสัญญาอีกทั้งยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้บริการซึ่งก็ไม่ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นอาจเสียเปรียบและสิ้นเปลืองงบประมาณไปโดยไม่เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นตน

ในกรณีที่มีการยกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ก็ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่จัดหามา หรือหาได้จาก การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อาศัยเพียงการประชุมร่วมกันและบันทึกเหตุผลไว้เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับการยกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเท่านั้น

3) เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้ทำขึ้น ก็ไม่ได้มีการกำหนดว่าควรดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยแนวทางใด จึงมีความเป็นไปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญานั้นก็ข้อตกลงความร่วมมือจะนำข้อพิพาทไปสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการระงับข้อพิพาท ทั้งที่ความเป็นจริงเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันซึ่งอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคด้วยกัน กล่าวคือ เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกัน อีกทั้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ยังอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดเดียวกันทำให้มีผู้กำกับดูแลตามกฎหมายคนเดียวกัน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร หากกำหนดให้การระงับข้อพิพาทอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร จะทำให้หากเกิดข้อพิพาทขึ้น จะสามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า

เมื่อเกิดข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ใด ย่อมหมายความว่าจะเป็นความรับผิดชอบโดยส่วนตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ที่ได้ทำละเมิด เช่น กรณีที่เทศบาลตำบลลานกระบือกระทำละเมิดระหว่างดำเนินการบริหารจัดการขยะ ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับเทศบาลตำบลลานกระบือเพียงผู้เดียว ซึ่งหากมองตามหลักการความร่วมมือแล้ว แม้เทศบาลตำบลลานกระบือเป็นผู้ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แต่ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทั้งหมด ในขณะที่ความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.2 บันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี โดย ศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.)

เป็นบันทึกข้อตกลงที่จัดทำขึ้น ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2553 โดยผู้ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตพื้นที่อำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานีร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงทั้งหมดสิบแห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสาย องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง องค์การบริหารส่วนตำบลกุสุกร องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยฝ้ายพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลเซเป็ด องค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำแซ่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง องค์การบริหารส่วนตำบลตากแดด และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกจาน ซึ่งมีกำหนดข้อตกลงที่สามารถเพิ่มจำนวนผู้เข้าร่วมดำเนินกิจกรรมดังกล่าวได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกโครงการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด

วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลง

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี โดย ศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) มีวัตถุประสงค์หลักอยู่สามประการตามขอบข่ายของโครงการซึ่งค่อนข้างกว้าง สามารถจำแนกออกเป็นหลายด้านได้แก่ ด้านการรวมน้ำ ด้านการกระจายน้ำเพื่อเกษตรกรรมของประชาชนในพื้นที่ ด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำ การเพิ่มหรือลด

กิจกรรมตามขอบข่ายสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามมติของคณะกรรมการบริหารงานโครงการ และการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมต้องคำนึงถึงความจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านบริหารจัดการน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้สามารถจัดทำร่วมกันได้

1) โครงการด้านการรวมน้ำ เป็นโครงการที่มุ่งหมายในการช่วยเหลือภาคเกษตรกร ภาคการอุปโภคบริโภค และสร้างความชุ่มชื้นให้แก่พื้นที่ด้วยวิธีการกักเก็บน้ำโดยสร้างแหล่งน้ำสำรองด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะเดิมให้มีความลึกมากกว่าเดิมเพื่อรองรับปริมาณน้ำให้มากขึ้น ขุดสระน้ำในไร่นาประชาชนไว้เป็นที่สำรองน้ำ พัฒนาพื้นที่รับน้ำตามแนวพระราชดำริฯ ก่อสร้างทำนบหรือฝาย ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล เพื่อให้มีน้ำใช้อย่างเพียงพอในฤดูแล้ง

2) โครงการด้านการกระจายน้ำเพื่อเกษตรกรรมของประชาชนในพื้นที่ เป็นโครงการที่มุ่งหมายให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงการใช้น้ำด้วยวิธีการพัฒนารูปแบบการส่งน้ำไปยังพื้นที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างคลองชลประทานคอนกรีตหรือดิน ชลประทานระบบท่อ ทำทางส่งน้ำระหว่างแหล่งน้ำที่สร้างไว้กักเก็บสำรองน้ำด้วยกัน และการสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า

3) โครงการด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำ โดยจัดให้กลุ่มเกษตรกรที่ใช้น้ำมีการประชุม อบรม สัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีการศึกษาดูงาน และให้ภาคประชาชนช่วยเหลือสนับสนุนด้านงบประมาณหรือร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนเป็นระยะเวลาสามปีนับแต่วันลงนาม ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาและวัตถุประสงค์แล้วเป็นการดำเนินการที่สามารถกำหนดระยะเวลาที่ตายตัวได้เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะที่ประชาชนในพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการร่วมมือกันดำเนินการอย่างต่อเนื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงขึ้น เพราะส่วนสำคัญของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้อยู่ที่การวางรากฐานด้านการชลประทานเพื่อการเกษตรและบริโภค แต่อย่างไรก็ดีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการดำเนินการได้โดยอาศัยมติของคู่สัญญาแต่ต้องดำเนินการตามโครงการไปแล้วหนึ่งปีนับแต่วันที่ลงนามในข้อตกลง

แผนการดำเนินงานของโครงการ

การดำเนินงานของโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานีจะเริ่มต้นจากการกำหนดทิศทางดำเนินการโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทำการศึกษา รวบรวมสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ของตนเพื่อมาวิเคราะห์และหาแนวทางการแก้ปัญหาและพัฒนาาร่วมกัน จากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญาของโครงการจะนำข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาและรวบรวมมาจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นแผนการดำเนินงานด้านต่างๆ ทั้งด้านการรวมน้ำ การกระจายน้ำ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำ จากนั้นจึงเริ่มดำเนินการ เมื่อได้ดำเนินการตามแผนแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการบริหารงานศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละแห่ง รวมถึงภาคประชาชน เป็นการติดตามผลการดำเนินงานอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง สำหรับการตรวจสอบและประเมินผลงานให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการบริหารโครงการฯ กำหนด เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้

โครงสร้างระบบการบริหารงานสำหรับบันทึกข้อตกลง

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการอันประกอบไปด้วย นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเป็นประธานกรรมการ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลของคู่สัญญาทั้งหมดเป็นประธานและรองประธานโซนเหนือ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) ผู้แทนภาคประชาชนจากตำบล คู่สัญญาละหนึ่งคน เป็นกรรมการ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน การประสานงาน กำกับดูแล และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโครงการ

นอกจากคณะกรรมการบริหารโครงการแล้วยังมีอนุกรรมการบริหารโครงการฯ ประกอบไปด้วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรองประธาน ผู้อำนวยการกองช่าง ผู้อำนวยการกองพัฒนาชนบท และผู้อำนวยการกองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน กองแผนและงบประมาณเป็นผู้ช่วยเลขานุการ รับผิดชอบการดำเนินงานตามโครงการฯ การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ และคณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการฯ ข้างต้นจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือและรายงานผลการแต่งตั้งให้คณะกรรมการบริหารงานศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดทราบ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในกรณีที่ประธานหรือกรรมการพ้นจากตำแหน่งทางการบริหาร ให้ปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรักษาการแทนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่สะดุดหยุดลง โดยคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงาน

ในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินงานนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนและฉุกเฉิน หรือมีลักษณะเฉพาะ เนื่องจากการดำเนินการตามโครงการฯ บางครั้งก็จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้เข้ามาให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ มีอำนาจในการสั่งการหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกหรือบุคลากรในสังกัดปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงร่วมกันและเป็นมติร่วมกัน แต่การแต่งตั้งคณะทำงานนั้นจะต้องไม่กระทบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ดำเนินการ การประชุมและตัดสินใจจึงแบ่งออกเป็นสองระดับ คือระดับคณะกรรมการบริหารโครงการฯ และการประชุมคณะกรรมการฯ โดยต้องจัดการประชุมทุกไตรมาส การลงมติเพื่อวินิจฉัยตัดสินใจจะอาศัยเสียงข้างมาก และจำนวนเสียงข้างมากนั้นต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการหรืออนุกรรมการทั้งหมดแล้วแต่กรณี โดยให้อำนาจการชี้ขาดสำหรับกรณีฉุกเฉินตกเป็นของประธานกรรมการหรือประธานอนุกรรมการแล้วแต่กรณี แต่จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความเร่งด่วนของสถานการณ์ด้วย

การบริหารงบประมาณของโครงการฯ ให้เป็นไปตามแนวทางในบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญาศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ข้อ 8 และระเบียบในการบริหารงานงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย และการจัดสรรพัสดุและครุภัณฑ์และการจัดซื้อจัดจ้าง ให้เป็นไปตามข้อ 9 หากพัสดุ ครุภัณฑ์ที่ได้จัดซื้อมานั้นเกิดความเสียหายเนื่องจากการนำไปใช้งาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นำไปใช้งานนั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม แต่หากหาข้อยุติไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะต้องรับผิดชอบ ให้คณะกรรมการบริหารโครงการฯ เป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติโดยเสียงข้างมาก เป็นการกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งหากกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นเบื้องต้น ในการซ่อมบำรุงเพื่อให้พัสดุ ครุภัณฑ์อยู่ในสภาพที่ดีและพร้อมนำไปใช้งาน ให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารโครงการฯ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการซ่อมบำรุง

สรุปลักษณะของบันทึกข้อตกลง

ข้อตกลงฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (2) ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (1) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รวมไปถึงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (3) (5) (8) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่ง

ให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

โครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี มีแผนการดำเนินการด้านการรวมน้ำด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะเดิมให้มีความลึกมากกว่าเดิมเพื่อรองรับปริมาณน้ำให้มากขึ้น ขุดสระน้ำในไร่นาประชาชนไว้เป็นที่สำรองน้ำ พัฒนาพื้นที่รับน้ำตามแนวพระราชดำริฯ ก่อสร้างทำนบหรือฝาย ขุดเจาะบ่อบาดาล เพื่อให้มีน้ำใช้อย่างเพียงพอในฤดูแล้ง ด้านการกระจายน้ำเพื่อเกษตรกรรมของประชาชนในพื้นที่ ด้วยวิธีการพัฒนารูปแบบการส่งน้ำ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างคลองชลประทานคอนกรีต หรือดิน ชลประทานระบบท่อ ทำทางส่งน้ำระหว่างแหล่งน้ำที่สร้างไว้ก็เก็บสำรองน้ำด้วยกัน และการสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า ด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำ โดยจัดให้กลุ่มเกษตรกรที่ใช้น้ำมีการประชุม อบรม สัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จัดให้มีการศึกษาดูงาน และให้ภาคประชาชนช่วยเหลือสนับสนุนด้านงบประมาณหรือร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น โครงการที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายพื้นที่เพื่อให้แผนการดำเนินงานประสบความสำเร็จได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวจัดทำขึ้นอาจจะสร้างแหล่งกักเก็บน้ำได้อย่างไม่เพียงพอ เพราะปัจจัยด้านปริมาณน้ำนั้นไม่อาจคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ หากดำเนินการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำแต่มีปริมาณน้ำฝนน้อย แหล่งกักเก็บน้ำที่สร้างขึ้นก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ แต่หากมีการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีปริมาณน้ำมากพอโดยการสร้างทางส่งน้ำและแบ่งน้ำเข้าสู่แหล่งกักเก็บน้ำ ย่อมทำให้โครงการบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การดำเนินการดังกล่าว เป็นโครงการที่ใช้งบประมาณในการดำเนินการสูงมาก ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันจึงได้ร่วมมือกันจัดทำขึ้น โดยการบริหารจัดการน้ำตามโครงการนี้ ผู้ได้รับประโยชน์คือเกษตรกรและประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานภายในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว บันทึกข้อตกลงนี้จึงเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอันมีวัตถุประสงค์ในการร่วมกันจัดทำบริหารสาธารณะจึงเป็นสัญญาทางปกครอง การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงฉบับนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการตามโครงการ โดยสามารถเพิ่มจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการได้ เป็นสัญญาทางปกครองระยะสั้นซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดของบันทึกข้อตกลงเอาไว้สามปี เพราะลักษณะของโครงการจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมืออย่าง

จริงจังในช่วงเริ่มดำเนินการ แต่เมื่อการดำเนินการตามโครงการลุล่วง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีแหล่งกักเก็บน้ำ และระบบการส่งน้ำที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว และสามารถบริหารจัดการต่อไปได้ด้วยตนเอง ความร่วมมือจึงไม่จำเป็นต้องมีระยะเวลาความร่วมมือที่นานมากนัก และบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ยังได้กำหนดแนวทางในการยุติข้อพิพาทเบื้องต้นเอาไว้สำหรับกรณีพิสดุ ครุภัณฑ์ที่ได้จัดซื้อมานั้นเกิดความเสียหายเนื่องจากการนำไปใช้งาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นำไปใช้งานนั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม แต่หากหาข้อยุติไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะต้องรับผิดชอบ ให้คณะกรรมการบริหารโครงการฯ เป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติโดยเสียค่าใช้จ่ายมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาเล็งเห็นว่าอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นเกี่ยวกับพิสดุ ครุภัณฑ์ จึงได้ดำเนินการกำหนดแนวทางการยุติข้อพิพาทเอาไว้เสียก่อน

วิเคราะห์บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

1) หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี โดย ศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) มีลักษณะเป็นการประสานงานให้การดำเนินการกิจเรื่องการบริหารจัดการน้ำเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยต่างฝ่ายต่างต้องรับผิดชอบการดำเนินการในส่วนของตน ซึ่งเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ในเบื้องต้นจึงไม่น่าจะประสบปัญหาด้านความเป็นธรรม เท่าเทียม แต่เนื่องจากการบริหารจัดการน้ำตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ประกอบไปด้วยการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะ ขุดสระน้ำในไร่นาประชาชน พัฒนาพื้นที่รับน้ำ สร้างทำนบ เขื่อน ฝาย ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล สร้างคลองชลประทาน สร้างทางส่งน้ำระหว่างแหล่งเก็บน้ำสำรอง ระบบการสูบน้ำ เป็นโครงการที่ต้องอาศัยทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งเงินงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือ การมอบหมายภาระหน้าที่ที่เป็นธรรมจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งการมอบหมายภาระหน้าที่ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ขึ้นอยู่กับแผนการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ โดยที่ประชุมจะอาศัยเสีย

หากเกิดกรณีที่ที่ประชุมมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการไม่เท่าเทียมกัน หรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพน้อยที่สุดมีภาระการดำเนินการมาก ประสิทธิภาพในการดำเนินงานอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ หรืออาจทำให้การดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่สำเร็จลุล่วง ผู้วิจัยเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการบริหารโครงการเพื่อกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา สมาชิกแต่ละแห่งสำหรับการบริหารจัดการน้ำ ควรพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับด้วย ซึ่งก็คือการได้ใช้ประโยชน์จากน้ำ ไม่ว่าจะเป็นทางอุปโภค บริโภค หรือเกษตรกรรม องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจมีพื้นที่น้อย แต่อาจมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นเขตเกษตรกรรม จึงมีอัตราการใช้น้ำสูง อีกทั้งนอกจากการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำสำรองแล้ว ยังมีการกำหนดวัตถุประสงค์ให้มีการส่งน้ำระหว่างแหล่งกักเก็บน้ำอีกด้วย เพราะหากไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดภาระหน้าที่แล้ว จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตราการใช้น้ำมากที่สุดเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อาจจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือน้อยที่สุด และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตราการใช้น้ำน้อยที่สุดเป็นผู้ได้รับประโยชน์น้อยที่สุดจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อาจจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมากที่สุดได้ อันเป็นข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรม

2) ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือไม่ได้รับประโยชน์จากสัญญาที่ได้ทำขึ้น แต่สามารถเพิ่มจำนวนคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ แต่สำหรับการแบ่งทรัพย์สินจากโครงการตามสัญญาในกรณีที่โครงการได้ยกเลิก หรือสิ้นสุดลง ถึงแม้ว่าไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ลักษณะของโครงการจะเป็นการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะ ขุดสระน้ำในไร่นาประชาชน พัฒนาพื้นที่รับน้ำ สร้างถนน เขื่อน ฝาย ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล สร้างคลองชลประทาน สร้างทางส่งน้ำระหว่างแหล่งเก็บน้ำสำรอง ระบบการสูบน้ำ และขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ ได้ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แม้จะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งทรัพย์สินเมื่อโครงการได้ยุติลงก็ตาม ก็ไม่น่าจะประสบปัญหาแต่ประการใด

3) เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้จัดทำขึ้น แม้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานโครงการมีอำนาจในการหาข้อยุติสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้งานพัสดุ ครุภัณฑ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงการระงับข้อพิพาทอื่นที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาแต่อย่างใด ส่งผลให้เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาขึ้น มีโอกาสที่คู่พิพาทจะนำเอาข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งจะทำให้ต้องใช้ระยะเวลานานในการระงับข้อพิพาท ทั้งที่ความเป็นจริงเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันและอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคด้วยกัน กล่าวคือ เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกัน อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ล้วนอยู่ในเขตพื้นที่ระการพืชผล ทำให้มีผู้กำกับดูแลตามกฎหมายคนเดียวกัน คือ นายอำเภอ

ตระการพืชผล หากกำหนดให้การระงับข้อพิพาทอยู่ในอำนาจของนายอำเภอตระการพืชผล จะทำให้หากเกิดข้อพิพาทขึ้น จะสามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

เมื่อเกิดข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้ใดเป็นการเฉพาะ ย่อมหมายความว่าจะเป็นความรับผิดชอบโดยส่วนตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ที่ได้ทำละเมิด เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสายได้กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกระหว่างดำเนินขุดลอกคลอง ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสายเพียงผู้เดียว ซึ่งหากมองตามหลักการความร่วมมือแล้ว แม้้องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสายเป็นผู้ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แต่ก็เกินไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทั้งหมด อย่างที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้น

2.3 บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่างศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยและเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย พ.ศ. 2557

เป็นบันทึกข้อตกลงที่จัดทำขึ้น ณ องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2557 โดยผู้ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ได้แก่ ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น กับ โรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ และมูลนิธิร้อยเอ็ดกุศล ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีรูปแบบแตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์บางประการที่เหมือนกันซึ่งก็คือการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทำให้นิติบุคคลเหล่านี้สามารถทำความตกลงในรูปแบบสัญญาทางปกครองร่วมกันได้ โดยการเข้าเป็นคู่สัญญานี้บันทึกข้อตกลงฉบับนี้นั้นต้องเป็นการลงนามของประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย และผู้บริหารของเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ ได้ริเริ่มจัดตั้งโดยประกอบไปด้วยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน และ องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีรูปแบบการบูรณาการความร่วมมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยจัดกลุ่มพื้นที่บริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมีเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเพื่อให้การดำเนินการของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือขึ้นอีกฉบับเป็น

บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่างศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยและเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย พ.ศ. 2557 โดยมีโรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ และมูลนิธิร้อยเอ็ดกุศล เข้ามาเป็นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้วย

วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลง

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่างศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยและเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย พ.ศ. 2557 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ทั้งด้านการร่วมมือป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง อุบัติเหตุทางถนน และบรรเทาสาธารณภัยอื่นๆ ให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญโดยบันทึกข้อตกลงนี้จะครอบคลุมภารกิจด้านบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ ดังนี้

1) การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยด้วยการสร้างขอบข่ายอำนาจการและประสานงานของคู่สัญญาผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้นอันประกอบไปด้วย การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการป้องกันอัคคีภัย การตรวจตราสิ่งของหรือสถานที่ที่อาจเกิดอัคคีภัยได้ง่าย พร้อมให้คำแนะนำในการเก็บรักษาเปลี่ยนแปลง หรือเคลื่อนย้ายสิ่งของหรือสถานที่เหล่านั้น จากนั้นก็จะเตรียมการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยโดยจัดให้มีบุคลากร เครื่องดับเพลิง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ และเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ จัดให้มีสถานที่เก็บรักษาโดยแยกเป็นหน่วยหรือสาขาตามความจำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยได้อย่างทันทั่วถึง โดยคาดหมายให้มีการตั้งหน่วยหรือสาขาอย่างน้อยที่สุดหนึ่งแห่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญา จัดทำระบบสัญญาณเตือนอัคคีภัย จัดให้มีการบรรเทาทุกข์และการสงเคราะห์ผู้ประสบอัคคีภัยอย่างเป็นระเบียบและทั่วถึง อีกทั้งจัดการอบรมและดำเนินการฝึกซ้อมป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัย กำหนดหลักสูตรฝึกอบรมและข้อปฏิบัติของอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านอัคคีภัย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสร้างหัวจ่ายน้ำอยู่ในพื้นที่ของตน

2) การป้องกันบรรเทาอุทกภัยด้วยการสร้างขอบข่ายอำนาจการและประสานงานของคู่สัญญาผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้นอันประกอบไปด้วยการแจ้งเตือนภัย การติดตามพยากรณ์อากาศและปริมาณน้ำฝน และจัดระบบแจ้งเตือนให้มีประสิทธิภาพ เตรียมการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยโดยจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ถุงบรรจุทราย เครื่องสูบน้ำ และยานพาหนะ จัดให้มีการประสานงานช่วยเหลือ โดยจัดเตรียมบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หน่วยพยาบาล เวชภัณฑ์ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย จัดตั้งศูนย์รับบริจาคเครื่อง

อุปโภค บริโภค เงิน และอื่นๆ เพื่อนำไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย พื้นฟูบูรณะสิ่งก่อสร้าง ตลอดจนสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

3) การป้องกันและบรรเทาความเสียหายด้วยการสร้างขอบข่ายอำนาจการและประสานงานของกลุ่มสัญญาผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้นอันประกอบไปด้วยการแจ้งเตือนภัยด้วยการติดตามพยากรณ์อากาศและปริมาณน้ำฝนเพื่อแจ้งเตือนประชาชน เตรียมการป้องกันความเสียหายโดยการจัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เลื่อยโซ่ยนต์ พร้อมอุปกรณ์อื่นๆ และยานพาหนะประสานการช่วยเหลือโดยจัดเตรียมบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หน่วยพยาบาล เวชภัณฑ์ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย จัดตั้งศูนย์รับบริจาคเครื่องอุปโภค บริโภค เงิน และอื่นๆ เพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย พื้นฟูบูรณะสิ่งก่อสร้าง ตลอดจนสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

4) การป้องกันและบรรเทาภัยแล้งด้วยการสร้างขอบข่ายอำนาจการและประสานงานของกลุ่มสัญญาผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้นอันประกอบไปด้วยการจัดหาแหล่งน้ำในการอุปโภค บริโภค เพื่อบรรเทาความเสียหายแล้ง เตรียมการป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง โดยจัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะและเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะในการแจกจ่ายน้ำ

5) การป้องกันและบรรเทาอุบัติเหตุทางถนนด้วยการสร้างขอบข่ายอำนาจการและประสานงานของกลุ่มสัญญาผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้นอันประกอบไปด้วยการจัดให้มีบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ สร้างแผนการติดต่อประสานงานอย่างเป็นขั้นตอน กรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้น

6) การป้องกันและบรรเทาภัยอื่น ด้วยการสร้างขอบข่ายอำนาจการและประสานงานของกลุ่มสัญญาผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้นอันประกอบไปด้วย การศึกษาสาธารณภัยอื่นที่อาจเกิดขึ้น เตรียมบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะและเชื้อเพลิง

ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง

เป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ไม่ได้มีกำหนดเงื่อนเวลาของการสิ้นสุดลงเอาไว้ จึงเป็นสัญญาทางปกครองที่มีผลต่อเนื่องเรื่อยไป แต่อย่างไรก็ดีคู่สัญญาที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการดำเนินการได้ภายหลังที่ได้ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงไปแล้วหนึ่งปีโดยอาศัยคะแนนเสียงของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

แผนการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินงาน โดยนำข้อมูลปัญหาด้านบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น หรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมาวิเคราะห์ และร่วมกันหาแนวทางป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าว จากนั้น คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย จะมีหน้าที่นำข้อมูลเหล่านั้นมาจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานอันประกอบไปด้วย นโยบายการจัดการด้านบรรเทาสาธารณภัย แผนปฏิบัติการการจัดการด้านบรรเทาสาธารณภัย แผนการดำเนินงานและการจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย แผนความต้องการกำลังคนเพื่อปฏิบัติงานของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย แผนการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และแผนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยผู้ดำเนินงานนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

โครงสร้างการบริหารงาน

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างไว้เป็นรูปแบบคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่อำนาจการ ประสานงาน มอบหมายให้คู่สัญญาปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงกันและเป็นมติของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย แต่ต้องไม่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจะมีมติจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการบางอย่างแทน เมื่อคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยเห็นว่าบางกรณีเป็นเรื่องเร่งด่วน จุกจิก หรือมีลักษณะเฉพาะให้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของคณะอนุกรรมการตามความเหมาะสม การดำเนินการต้องเป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยกำหนด และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติเพื่อให้คู่สัญญาดำเนินการตามก็ได้

ให้ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่ประสานความร่วมมือคู่สัญญาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ควบคุมการบริหารงานของเครือข่าย และมีอำนาจสั่งการบุคลากร พนักงาน และ อปพร. ของคู่สัญญาเมื่อเกิดภัย ส่วนเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจะต้องดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยให้ลุล่วงโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ด้านกรอบเวลาการให้บริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ด้านความพึงพอใจของ

ประชาชน การตอบสนองต่อปัญหาและแก้ไขปัญหาก็ได้ทันต่อความต้องการของประชาชน คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนด้านการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัด คำนึงค่าต้องงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา ในขณะที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจะสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาชน ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงเรื่องการมอบหมายงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาได้ ให้หาข้อยุติโดยมติของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

การประชุมต้องประชุมประสานงานทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างน้อยปีละสามครั้ง การลงมติให้อาศัยเสียงข้างมากเพื่ออนุมัติ ติดตาม ประเมินผล ร่วมกันแก้ไขปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและพัฒนาแนวทางการดำเนินการร่วมกันให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง การวินิจฉัยและการตัดสินใจให้เป็นดุลพินิจของประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย โดยมีส่วนท้องถิ่นจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นที่ปรึกษา และในแต่ละปีให้มีการประชุมประจำปีเพื่อสรุปผลการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย สำหรับการตรวจสอบและประเมินผลนั้น ให้ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้กับเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยทราบ เมื่อครบรอบการดำเนินงานหนึ่งปี ให้มีการประชาสัมพันธ์และรายงานผลการดำเนินงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบ

สำหรับการบริหารงบประมาณของโครงการฯ เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยกำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญามีหน้าที่ให้ความร่วมมือโดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงนี้

การแก้ไขบันทึกข้อตกลงนั้นสามารถกระทำได้หากคู่สัญญามีความต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไข แต่จะต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เข้าร่วมเป็นคู่สัญญาทราบก่อนสามสิบวัน และต้องผ่านความเห็นชอบด้วยมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยสำหรับการยกเลิกบันทึกข้อตกลงก็สามารถทำได้เช่นกันแต่ต้องเป็นไปตามมติคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย และต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เข้าร่วมเป็นคู่สัญญาทราบก่อนสามสิบวัน การเพิ่มคู่สัญญา การเข้า

การออก การบอกเลิกบันทึกข้อตกลง ให้เป็นไปตามมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

สรุปลักษณะของบันทึกข้อตกลง

จากข้อตกลงฉบับนี้จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงนั้นคือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการดำเนินการตามแนวทาง และวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและระยะยาวเมื่อเกิดสาธารณภัย ซึ่งตามนิยามของคำว่า “สาธารณภัย” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้หมายความว่า “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และทำให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศภัยด้วย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แก่ ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น โรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ และมูลนิธิร้อยเอ็ดกุศล จึงได้ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์อันประกอบไปด้วย การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย การป้องกันบรรเทาอุทกภัย การป้องกันและบรรเทา วาตภัย การป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง การป้องกันและบรรเทาอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและบรรเทาภัยอื่น ด้วยวิธีด้วยการสร้างเครือข่ายอำนวยการและประสานงานของคู่สัญญาผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้นอันประกอบไปด้วยการจัดให้มีบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือแผนการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีขอบเขตของการดำเนินการที่กว้าง และสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นนั้นก็อาจจะเกิดขึ้นเป็นวงกว้างเกินขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว ดังนั้นความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา และองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะทำให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีประสิทธิภาพมากกว่า ด้วยวัตถุประสงค์ในการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยเป็นบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นบริการสาธารณะและประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

การดำเนินงานอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยมีหน้าที่อำนาจการ ประสานงาน มอบหมายให้คู่สัญญาปฏิบัติ ตามแผนการดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงกันและเป็นมติของคณะกรรมการบริหารศูนย์ ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทา สาธารณภัยมีหน้าที่ประสานความร่วมมือคู่สัญญาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ควบคุมการบริหารงานของเครือข่าย และมีอำนาจสั่งการบุคลากร พนักงาน และ อปพร. ของคู่สัญญาเมื่อเกิดภัย ส่วนเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย จะต้องดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยให้ ลุล่วง เนื่องจากสาธารณภัยต่างๆ อาจเกิดขึ้นได้เสมอ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ใน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามกฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการสืบเนื่องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างแท้จริง การดำเนินงานต้อง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความมั่นคงและถาวร บันทึกข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่มีการกำหนดเงื่อนไข เวลาสิ้นสุดของบันทึกข้อตกลงเอาไว้ เป็นสัญญาทางปกครองระยะยาว อย่างไรก็ดี ตามบันทึก ข้อตกลงก็เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงได้

วิเคราะห์บันทึกข้อตกลง

1) หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้มีลักษณะ เป็นการประสานงานให้การดำเนินการกิจเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการร่วมมือกันป้องกันบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น โดยคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้กำหนดทิศทางการ ดำเนินการ และเป็นผู้ดำเนินการทั้งด้านการป้องกันบรรเทาอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง ภัยจาก อุบัติเหตุทางถนน และสาธารณภัยอื่นๆ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้อง ดำเนินการจัดสรรงบประมาณมาสนับสนุน เมื่อบันทึกข้อตกลงมีลักษณะเป็นเครือข่ายความร่วมมือ และร่วมกันพัฒนาบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ดำเนินการในเขตพื้นที่ของตนเองอยู่แล้ว ประกอบกับนโยบายการจัดการด้านบรรเทาสาธารณภัยก็ เริ่มต้นจากการรวบรวมปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาพิจารณา จึงไม่มีประเด็นเรื่อง ความเป็นธรรมในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

2) ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการ ถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิก ที่ไม่ สามารถปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ หรือไม่ได้รับประโยชน์จากบันทึกข้อตกลง ความร่วมมือที่ได้ทำขึ้นโดยอาศัยมติที่ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการบริหาร

ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยทั้งหมด สำหรับการแบ่งทรัพย์สินตามสัญญาในกรณีที่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือถูกยกเลิก หรือสิ้นสุดลง ถึงแม้ว่าไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ลักษณะของความร่วมมือเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันดำเนินการในนามของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ ดังนั้น ทรัพย์สินจึงยังคงอยู่ในความครอบครองของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยต่อไป จึงไม่น่าจะประสบปัญหาแต่ประการใด

3) เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรที่เป็นคู่สัญญาอันเนื่องมาจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้จัดทำขึ้นฉบับนี้ ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดให้ดำเนินการด้วยวิธีใด หากเป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และมีผู้กำกับดูแลเป็นบุคคลเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาเห็นว่าเป็นข้อตกลงภายในองค์กรบริหารราชการเดียวกันถือเป็นการบริหารงานภายในองค์กรเดียวกัน ก็สามารถมอบหมายให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเป็นผู้ชี้ขาดและพิจารณาหาทางออกได้ แต่กรณีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนี้เป็นการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือขึ้นร่วมกับองค์กรอื่น ส่งผลให้หากเกิดข้อพิพาทขึ้นและหาข้อยุติร่วมกันไม่ได้ ก็จำเป็นต้องนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดในศาลปกครอง ผลที่ตามมา นอกจากความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาของศาลแล้ว อาจส่งผลให้องค์กรผู้เป็นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงต่อไปจนกว่าจะมีการชี้ขาด โดยองค์กรผู้เป็นคู่สัญญารายอื่นไม่มีอำนาจในการบังคับให้มีการดำเนินการไปจนกว่าจะมีคำชี้ขาดของศาลได้ กระบวนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยก็ต้องหยุดชะงักลง ประชาชนจะได้รับผลกระทบโดยตรงทันที

เมื่อเกิดข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ เนื่องจากไม่มีการกำหนดเรื่องความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุ หรือนิติสัมพันธ์ ดังกล่าวขึ้น ซึ่งในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ กำหนดให้ทำในนามของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ โดยศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ ได้จัดตั้งขึ้นจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมืออีกฉบับ ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทกับบุคคลภายนอกจากการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ จะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขเรื่องความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่จัดตั้งศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ ขึ้นเสียก่อน และหากต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก องค์กรอื่นผู้เป็นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้ จะต้องร่วมกับพิจารณาพร้อมกับศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยฯ หรือไม่อีกด้วย

3. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทํานันทักข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กโดยไม่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์กร¹⁰ อีกทั้งยังเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพก็จริง แต่ถึงกระนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก็ยังไม่เลือกใช้การทํานันทักข้อตกลงในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกันมากเท่าที่ควร และไม่ได้มีสาเหตุมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองทั้งหมด แต่เพราะปัจจัยที่สำคัญอื่นๆ และบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางฉบับเกิดขึ้นเนื่องจากการชี้นำของราชการส่วนกลางด้วย

3.1 สภาพปัญหาต่างๆ ของการทํานันทักข้อตกลง

3.1.1 การริเริ่มบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

การริเริ่มบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ไม่ได้เกิดจากความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งโดยหลักการแล้ว ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในการตกลงร่วมกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะซึ่งสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงไม่ควรเกิดจากราชการส่วนกลางเป็นผู้ชี้นำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องเข้าทํานันทักข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะต่อกัน¹¹ เนื่องจากราชการส่วนกลางไม่ใช่องค์กรที่สามารถเข้าใจและเข้าถึงสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ เมื่อส่วนกลางเป็นผู้ชี้นำการทํานันทักข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผลกระทบที่อาจตามมาคือ เป็นดำเนินการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด ไม่อาจตอบสนองความต้องการแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น และความไม่เต็มใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นอาจมีความสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงได้ด้วยตนเองอยู่แล้ว รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการทํานันทักข้อตกลง ทำให้การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ยั่งยืน

¹⁰คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือบทบาทที่พึงปฏิบัติในการสนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด. กรุงเทพมหานคร. 2555. หน้า 1

¹¹คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร. 2555. หน้า 5

3.1.2 การขาดข้อมูลในการกำหนดรูปแบบของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

ทำให้การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะไม่มีแบบแผน หรือไม่อาจเริ่มต้นได้เพราะไม่มีกรอบแนวคิด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่ต้องการดำเนินการผ่านทางบันทึกข้อตกลง ประกอบกับรูปแบบของการจัดทำบันทึกข้อตกลงเสียก่อน ซึ่งแท้จริงแล้วบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะสามารถกระทำได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและวัตถุประสงค์¹²

1) ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งอย่างเจาะจงเพียงด้านเดียว เช่น การร่วมกันบริหารจัดการขยะมูลฝอย วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงจะต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะเพียงด้านเดียวเท่านั้น

2) ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันในหลายๆ ด้าน ควบคู่กันไป เป็นรูปแบบที่ร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะหลายๆ ด้านด้วยบันทึกข้อตกลงเพียงฉบับเดียวก็สามารถทำได้ เช่น ด้านบำรุงรักษาทางถนน ทางน้ำ เป็นต้น

3) ความร่วมมือในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเอง แต่ร่วมกันจ้างเหมาเอกชนดำเนินการกิจ เช่น การสร้างทางด่วนพิเศษผ่านพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลง โดยว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสร้างทางและเป็นผู้บำรุงรักษา ให้ความสะดวก และเก็บค่าผ่านทางแทน เป็นต้น

3.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเข้าใจที่ตรงกัน

ในการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้น ความเข้าใจเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของความร่วมมือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาต้องมีวัตถุประสงค์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากไม่มีหลักเกณฑ์อันเป็นรูปธรรมในการทำบันทึกข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็มีโอกาสเป็นไปได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาจะดำเนินการโดยปราศจากการประชุมปรึกษาหารือ¹³ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบางแห่งไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนวคิดของตนเอง สิ่งนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงเพราะจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นนั้นได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทำความเข้าใจให้ตรงกันด้วยหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างชัดเจน

¹²คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างแล้ว. หน้า 5

¹³คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 4

จะเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย

3.1.4 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมีจำนวนที่ไม่เหมาะสม

เนื่องจากปราศจากหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการทำบันทึกข้อตกลง ส่งผลให้การทำบันทึกข้อตกลงไม่ได้คำนึงถึงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วม หากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมทำบันทึกข้อตกลงมีจำนวนมากเกินไปจะทำให้การประชุมเป็นไปโดยยากลำบากตั้งแต่การเข้าร่วมการประชุม¹⁴ ไปจนถึงการลงมติเพื่อวินิจฉัยและตัดสินใจเพื่อหาข้อสรุป เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมบันทึกข้อตกลงต่างมีความต้องการของตนเอง เมื่อมีจำนวนมากขึ้น ความต้องการก็มีความหลากหลายมากขึ้นไปด้วย และในกรณีที่จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมทำบันทึกข้อตกลงมีน้อยเกินไป ก็ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะลดลงซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการดำเนินการได้ ดังนั้น จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมทำบันทึกข้อตกลงจะต้องมีจำนวนที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ แผนการดำเนินการ และบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับบันทึกข้อตกลงนั้น

3.1.5 ขาดหลักการบริหารงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้จัดทำขึ้นอย่างโปร่งใส

เนื่องจากการทำบันทึกข้อตกลงซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองเป็นข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา ซึ่งคู่สัญญาก็จะตระหนักถึงเพียงข้อตกลงว่าด้วยหน้าที่ที่แต่ละฝ่ายมีต่อกัน ทำให้มีโอกาสมองข้ามการกำหนดกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการ และเมื่อเป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถูกตรวจสอบโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่ได้ตกลงให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถติดตามการดำเนินการไว้ จะทำให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงได้ และหลายครั้งที่การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการที่ผิดพลาด ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ปัญหาเรื่องความโปร่งใส และความรับผิดชอบ

¹⁴ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คู่มือการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร. 2555.

ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญอีกประการที่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้มีขึ้นอย่างชัดเจน¹⁵

3.2 วัตถุประสงค์ของการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากสภาพปัญหาในการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ออกประกาศ เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาทางปกครอง เพื่อลดปัญหา อุปสรรค ในการกำหนดภาระหน้าที่ การแบ่งผลประโยชน์ อันต้องความตกลงร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาที่อาจเกิดขึ้น การกำหนดไว้เป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมให้ชัดเจน การทำสัญญาทางปกครองดังกล่าวจะได้เป็นไปโดยราบรื่น และมีประสิทธิภาพโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

3.2.1 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น¹⁶

เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้นั้นมีมากมายหลายด้าน บริการสาธารณะบางประการมีความซับซ้อน นอกจากความซับซ้อนในด้านของการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเองแล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกประการอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเองซึ่งอาจจะกว้างขวางเกินไปเกินกว่าจะจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมทั่วถึงไปจนถึงขนาดเล็กเกินกว่าจะจัดให้มีบริการสาธารณะบางประการได้ ลักษณะภูมิประเทศอาจไม่เหมาะสม จำนวนประชากรมีน้อยจึงไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการ บุคลากรไม่เพียงพอหรือขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ขาดประสบการณ์ในการดำเนินการ รวมไปถึงฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่เอื้ออำนวยต่อบริการสาธารณะบางประเภท แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการจัดทำบริการสาธารณะได้ เพราะนอกจากเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้วยังส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงเป็นวงกว้างหากไม่มีการ

¹⁵คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 5

¹⁶คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 2

ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ย่อมแก้ไขอุปสรรคที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องเผชิญได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาขาด แคลนน้ำ และมีแหล่งน้ำไม่มากพอภายในพื้นที่ การแก้ปัญหาด้วยการจัดทำแหล่งกักเก็บน้ำและ ทางเดินน้ำเอง อาจจะเกินกำลังของตน แต่หากสามารถร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้างเคียงหลายแห่ง ก็สามารถร่วมกันสร้างแหล่งกักเก็บน้ำและทางส่งน้ำได้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ หรือ แม้แต่การแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และการ พัฒนาสิ่งแวดล้อมให้ได้ผลจำเป็นต้องดำเนินการเป็นวงกว้าง ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

3.2.2 เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้

ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า¹⁷

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานไม่แตกต่างกัน แต่ปัจจัยและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจแตกต่างกัน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจหลีกเลี่ยงการจัดทำ บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเหล่านั้นได้ กล่าวคือ บริการสาธารณะบางประเภทจำเป็นต้องมีการ ลงทุนที่สูง และอาจไม่คุ้มค่าต่อการจัดทำสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็ก จำนวนประชากรมีน้อย รายได้น้อย แต่จำเป็นต้องสร้างระบบการ กำจัดขยะ อย่างน้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีโรงกำจัดขยะ รถขนขยะ และ บุคลากรเข้ามาดำเนินการทั้งที่ปริมาณขยะในพื้นที่นั้นอาจมีน้อยเกินความคุ้มค่า ดังนั้น หากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถทำข้อตกลงขอใช้กระบวนการกำจัดขยะจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นข้างเคียงที่มีความพร้อมมากกว่า หรือร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ด้วยกันหลายๆ แห่ง ในการจัดทำกระบวนการกำจัดขยะร่วมกัน ใช้งานร่วมกัน ย่อมเป็นการใช้ ทรัพยากรอย่างประหยัด และคุ้มค่ายิ่งกว่าการดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก แต่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนไม่คุ้มค่า

¹⁷ คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การ ทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 3

3.2.3 เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบ ในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นแนวทางอื่นๆ¹⁸

โดยทั่วไปแล้ว การเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมหมายถึงการเพิ่มขนาดพื้นที่ จำนวนเครื่องมือ เครื่องใช้ บุคลากร และงบประมาณโดยการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันไม่ว่าจะเป็นการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกันแล้วก่อตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ หรือยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า แต่การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลกระทบของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพราะ โครงสร้างของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความห่างเหินระหว่างประชาชนในพื้นที่กับคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และเมื่อความใกล้ชิดภาคประชาชนลดน้อยลงทำให้ความเข้าใจความต้องการของประชาชน และความเข้าใจในปัญหาที่แท้จริงภายในพื้นที่ของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลงไป แต่ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางสัญญาทางปกครองเป็นการเพิ่มศักยภาพในการดำเนินการตามหน้าที่โดยไม่ส่งผลต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ จึงเป็นทางออกที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้มีศักยภาพมากขึ้น และยังคงเข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนและแก้ปัญหาภายในพื้นที่ได้ถูกต้องเอาไว้ได้ด้วย

3.3 เนื้อหาของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากวัตถุประสงค์ และสภาพปัญหาในการทำบันทึกความตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 (2) (15) และมาตรา 21 วรรคสอง แห่ง

¹⁸ คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 3

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจพิจารณาเนื้อหาได้ดังต่อไปนี้

“ข้อ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศนี้ หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้ง”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 1 ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งสองรูปแบบเอาไว้ทั้งรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยยังเปิดช่องให้หมายถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในกรณีที่ต่อไปในอนาคตมีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นใหม่ หรือมีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปขึ้นเป็นรูปแบบใหม่ เนื่องจากสภาพทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงโดยตลอด กฎหมายก็ย่อมต้องพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง เช่นว่า การเปิดช่องให้ตีความรวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งนั้นก็เพื่อให้การบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามประกาศฉบับนี้ไม่ประสบปัญหาการตีความในอนาคต

“ข้อ 2 การทำความเข้าใจร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกันหรืออาจข้ามเขตจังหวัดได้หากเป็นพื้นที่ติดต่อกัน และประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรงโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) เป็นภารกิจหรือโครงการที่เกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง หรือเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในการจัดทำบันทึกข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง ให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมปรึกษาหารือร่วมกันโดยจัดทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือ และนำเสนอสภาท้องถิ่นของแต่ละ

ละแห่งพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ให้รายงานและจัดส่งสำเนาบันทึกข้อตกลงให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบด้วย”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 2 เป็นการกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการเข้าทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอาศัยประโยชน์ที่จะได้รับจากบริการสาธารณะเป็นเกณฑ์ จึงกำหนดให้ต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกัน หรืออาจข้ามเขตจังหวัดได้หากเป็นพื้นที่ติดต่อกัน เพราะหากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงน้อยมาก หรืออาจไม่ได้รับประโยชน์เลย เช่น การร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีเขตพื้นที่ติดต่อกันและอยู่ห่างกันในการสร้างสถานีดับเพลิง จะส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นสถานที่ตั้งของสถานีดับเพลิงตามบันทึกข้อตกลงไม่ได้ประโยชน์จากบันทึกข้อตกลงนี้เลย เพราะต้องใช้กระบวนการดับเพลิงเดิมของตน เนื่องจากการบรรเทาสาธารณภัยจำเป็นต้องใช้ความรวดเร็วและทันทั่วถึง

นอกจากเงื่อนไขทางด้านองค์กรผู้สามารถทำบันทึกข้อตกลงต่อกันได้แล้ว ข้อ 2 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นเงื่อนไขในการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามหลักเกณฑ์ไม่ได้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่จัดทำขึ้นจะต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ จึงจำเป็นต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทุกฝ่าย หรือเป็นภารกิจดังกล่าวเกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง เพราะหากเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการได้ การดำเนินการเองย่อมเป็นประโยชน์มากกว่าเพราะสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด อีกทั้งยังตัดสินใจได้รวดเร็วเพราะสามารถตัดสินใจได้เองไม่จำเป็นต้องขอความเห็นจากคู่สัญญา การจะกำหนดโครงการที่เกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองอย่างชัดเจนลงในประกาศนั้น ไม่อาจทำได้ เนื่องจากความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เท่ากัน จึงจำเป็นต้องพิจารณาตาม

สภาพความเป็นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีบริการสาธารณะเช่นนั้นอยู่แล้วก็ตาม เช่น เครือข่ายความร่วมมือการป้องกันบรรเทาอัคคีภัยที่ตกลงให้ระดับเพลิงสามารถเข้าไปดำเนินการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ร่วมทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้หากอยู่ใกล้กับสถานที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ เพราะสามารถเข้าถึงสถานที่เกิดเหตุได้รวดเร็วกว่า และตอบสนองความต้องการของประชาชนในบริการสาธารณะรูปแบบการบรรเทาสาธารณภัยได้ คือความรวดเร็วทันกาล

กระบวนการในการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมปรึกษาหารือร่วมกันโดยจัดทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือ เพื่อให้ความร่วมมือมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรอันสามารถกล่าวอ้างและเป็นหลักฐานในการบังคับต่อกันได้ และยังต้องนำเสนอสภาท้องถิ่นของแต่ละแห่งพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เสมือนการได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของภาคประชาชน

“ข้อ 3 บันทึกข้อตกลงร่วมมือกันอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ
- (2) วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน
- (3) ระยะเวลาการดำเนินงาน (ถ้ามี)
- (4) แผนการดำเนินงานและการบริหารการใช้จ่ายตามโครงการ
- (5) งบประมาณ
- (6) ขอบเขตความรับผิดชอบและกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะ”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 3 เป็นการกำหนดรายละเอียดที่จะต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในตัวบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เนื่องจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยทำขึ้นก่อนที่มีประกาศฉบับนี้มีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดเชิงบังคับไว้ในประกาศจะทำให้รูปแบบบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันต้องประกอบไปด้วย รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งโดยปกติจะต้องระบุเอาไว้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดเดียวกันหรืออาจข้ามเขตจังหวัดได้หากเป็นพื้นที่ติดต่อกัน วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานจะต้องมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรง และต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทุกฝ่ายตามกฎหมาย รายละเอียดของข้อ 3 (1) และ (2) จึงต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อ 2 แต่สำหรับระยะเวลาการดำเนินงานใน (3) จะต้องระบุเอาไว้ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากลักษณะรูปแบบ และวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นรายกรณีไป เนื่องจากบันทึกข้อตกลงบางฉบับอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป บันทึกข้อตกลงความร่วมมือบางฉบับเป็นเรื่องที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง ดังนั้น การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะสิ้นสุดเมื่อดำเนินการเรื่องเหล่านั้นแล้วเสร็จ บางครั้งก็ไม่อาจกำหนดเวลาสิ้นสุดได้อย่างแน่นอน บางฉบับเป็นโครงการสั้นๆ สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือบางเรื่องเป็นระยะยาวไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดก็ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดลงไปในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ แต่อย่างไรก็ดี การทำบันทึกข้อตกลงก็ควรเขียนระยะเวลาให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความที่อาจเกิดขึ้นได้ว่าบันทึกข้อตกลงสิ้นสุดแล้วหรือไม่ และที่ขาดไม่ได้ก็คือแผนการดำเนินงานและการบริหารการใช้จ่ายตามโครงการ เพราะแผนการดำเนินงานเป็นขั้นตอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการทำบันทึกข้อตกลง

หากไร้ซึ่งแผนการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะดำเนินการโดยไร้ทิศทาง เป็นเหตุให้เกิดปัญหาการดำเนินการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้ทำร่วมกันนั้นเสียไป ส่วนการบริหารการใช้จ่ายเป็นการกำหนดเพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณสำหรับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและสามารถตรวจสอบได้ โดยเงินที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะถูกกำหนดโดยงบประมาณ ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะอาจมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มศักยภาพทางการเงินในลักษณะการระดมทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องใช้เงินทุนสูง หรือในกรณีที่เป็นความร่วมมืออันมีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่กัน การกำหนดงบประมาณเป็นส่วนที่สร้างความเป็นธรรมขึ้นได้เช่นกัน โดยการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงกำจัดขยะตั้งอยู่และมีหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะไม่ต้องสนับสนุนเงินงบประมาณ แต่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รองรับประโยชน์จากการกำจัดขยะตามบันทึกข้อตกลงเป็นผู้มีหน้าที่ในการให้เงินสนับสนุนเป็นเงินงบประมาณแทน และรายละเอียดประการสุดท้ายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีสำคัญและจำเป็นต้องระบุไว้ในบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็คือขอบเขตความรับผิดชอบและกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะ ในกรณีที่มี

การกำหนดวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไว้แล้ว ประกอบกับมีแผนการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน แต่หากไม่มีการตีกรอบเพื่อเป็นจำกัดขอบเขตของการดำเนินงานจะทำให้กระทำสิ่งใดได้บ้าง และทำได้มากน้อยเพียงใด ก็อาจจะก่อให้เกิดการดำเนินการที่มากเกินไปจนเกินไป หรือดำเนินการผิดวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงได้เช่นกัน

“ข้อ 4 การจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงร่วมมือกัน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลตามความเหมาะสม

ในกรณีภารกิจที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง

ในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเกิดปัญหาที่จะต้องมีการวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาให้คณะกรรมการบริหารเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมหารือร่วมกันเพื่อหาข้อยุติและตัดสินใจในการดำเนินการนั้นต่อไป”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 4 ได้กำหนดเนื้อหาสำคัญเอาไว้ด้วยกันสองส่วน โดยส่วนแรกเป็นกระบวนการติดตามและประเมินผล ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาไปในแนวทางที่ดี และมีการทบทวนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาด้วย โดยเมื่อบันทึกข้อตกลงเป็นการร่วมกันจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง หากให้การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียวอาจไม่เหมาะสมและอาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านความโปร่งใสในการติดตามประเมินผล อีกทั้งหากบุคคลผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลเป็นบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจต่อรองเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอื่น ประกอบกับหากผู้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการจะสามารถดำเนินงานโดยมีความคิดเห็นและแง่มุมที่หลากหลายมากกว่าบุคคลเพียงคนเดียว จึงเห็นควรกำหนดให้อยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ

ในส่วนที่สองคือโครงสร้างการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง โดยทั่วไปการบริหารงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อาจบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาเองด้วยการประชุมร่วมกัน หรือส่งตัวแทนของตนเข้าไปร่วมกันบริหารจัดการ หรืออาจ

มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้บริหารจัดการก็ได้ แต่หากเป็นบันทึกข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการดำเนินการระยะยาว ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ เป็นสัญญาทางปกครองที่ไม่อาจกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาลงได้ ดังนั้นจึงต้องเป็นตามหลักความต่อเนื่องของการให้บริการสาธารณะ การบริหารจัดการควรดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงก็อาจจะไม่ใช่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาเลย จึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง นั้นหมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาสามารถร่วมกันแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเข้ามาบริหารจัดการตามบันทึกข้อตกลงได้ และในวรรคสามได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารเอาไว้ในกรณีที่ต้องมีการวินิจฉัยแก้ปัญหา ให้คณะกรรมการบริหารเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมหารือร่วมกันเพื่อหาข้อยุติและตัดสินใจในการดำเนินการ เพราะตัวคณะกรรมการบริหาร โครงการมีหน้าที่ในการบริหาร โครงการให้เป็นไปตามแผนการดำเนินการก็จริง แต่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจตัดสินใจยังคงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาผู้ที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นขึ้น โดยอาจจะตัดสินใจตามแนวทางข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการบริหารได้เสนอมาหรือไม่ก็ได้

“ข้อ 5 การดำเนินการโครงการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เข้าร่วมโครงการ ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์

(ก) กรณีที่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์นั้น

(ข) กรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความตกลงร่วมกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินเกี่ยวกับโครงการ

(ก) กรณีที่แยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น

(ข) กรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ อาจแบ่งได้ดังนี้

1) การร่วมมือกันในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณ หรือพัสดุ ครุภัณฑ์ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุน เว้นแต่จะมีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

2) การร่วมมือกันในลักษณะที่เป็นการลงทุนร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามสัดส่วนทรัพย์สินที่นำมาลงทุน

(3) การดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินที่ไม่ได้ทำความตกลงกันไว้

(ก) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

(ข) กรณีการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

(ค) กรณีการนำงบประมาณมาลงทุนร่วมกันเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมร่วมกัน และมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

(4) ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอก

(ก) ทรัพย์สินที่เสียหายเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(ข) ทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของโครงการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินในโครงการนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่โครงการนั้น

(5) ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในโครงการให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(6) รายได้ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะให้แบ่งรายได้ที่เกิดขึ้นหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแล้ว แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ ตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ เว้นแต่มีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 5 เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านทรัพย์สินทั้งหมด ตั้งแต่การจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์สำหรับการ

ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แบ่งออกเป็นสองกรณีด้วยกัน คือ กรณีที่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ หมายถึง ตามลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์ที่จำเป็น หรือรูปแบบของบันทึกข้อตกลงความร่วมมืออยู่ใน ลักษณะของการประสานงาน การสร้างเครือข่าย เช่น ร่วมกันสร้างเครือข่ายการป้องกันและบรรเทา อัคคีภัย ท้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องดำเนินการจัดเตรียมสถานีดับเพลิง รถดับเพลิง บุคลากรในส่วนของตน เพื่อให้มีความพร้อมปฏิบัติการทันทีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น คู่สัญญาบันทึกความร่วมมือร้องขอ ทำให้ในการดำเนินการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแยกกันในส่วนของตนได้ ไม่จำเป็นต้องทำร่วมกัน ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์ นั้นเอง สำหรับกรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ เช่น การร่วมกันสร้างโรงกำจัดขยะเพียง แห่งเดียว แต่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะใช้ประโยชน์ ร่วมกัน แต่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นเป็นเพียงสัญญาทางปกครอง ไม่ได้ก่อให้เกิดนิติบุคคล ใหม่ร่วมกัน ดังนั้น จำเป็นต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์ ในนามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง จึงกำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทั้งหมดทำความตกลงร่วมกันในการมอบหมายให้้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง แต่การดำเนินการดังกล่าว ให้นำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมาใช้ บังคับโดยอนุโลมเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างมีกระบวนการและขั้นตอนที่เป็นระบบ

เนื้อหาใน (2) เป็นเนื้อหาที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ โครงการที่เกิดขึ้นตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ โดยประกาศฉบับนี้กำหนดให้กรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินต่างๆ ของโครงการมีความสัมพันธ์กับลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างตาม (1) กล่าวคือ หากเป็น การแยกกันจัดซื้อจัดจ้างในส่วนของตนเอง ให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้จัดซื้อจ้างมานั้นเป็นของ ผู้จัดซื้อจัดจ้าง แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแยกกันดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ จึงต้องตกลง มอบหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งที่เป็นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความ ร่วมมือเป็นผู้ดำเนินการแทน จะต้องแยกลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็นสองกรณี คือ การร่วมมือ กันในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณ หรือพัสดุ ครุภัณฑ์ ให้แก้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เป็นผู้ดำเนินการ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุน เช่น บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือให้สนับสนุนงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างแก่เทศบาลตำบลลานกระบือ โดยให้เทศบาลตำบลลานกระบือเป็นผู้ดำเนินการและบริหารจัดการ เว้นแต่จะมีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น และการร่วมมือกันในลักษณะที่เป็นการลงทุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามสัดส่วนทรัพย์สินที่นำมาลงทุน

ในส่วนเนื้อหาของ (3) นั้น เกี่ยวข้องกับการดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินที่ไม่ได้ทำความตกลงกันไว้ในข้อสัญญาตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ หากไม่ได้ตกลงกันไว้อย่างเป็นรูปธรรม การดูแลและบำรุงทรัพย์สินที่จัดหามาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอาจเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นได้ เนื่องจากการดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินย่อมมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างปฏิเสธความรับผิดชอบภาระการดูแลรักษา อาจส่งผลให้ทรัพย์สินอันจำเป็นต่อการดำเนินการตามสัญญาเกิดชำรุดเสียหายจนไม่สามารถใช้งานได้ ผลกระทบที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น ประกาศฉบับนี้จึงกำหนดให้มีหลักการพื้นฐานเบื้องต้นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน แต่สำหรับกรณีการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินเพราะกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ส่วนมากจะเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินเหล่านั้น ส่วนกรณีการนำงบประมาณมาลงทุนร่วมกันเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมร่วมกัน และมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน เนื่องจากถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของส่วนรวม จะกำหนดให้ทุกฝ่ายเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดูแลรักษาไม่อาจแก้ปัญหาเรื่องการปฏิเสธความรับผิดชอบได้ จึงต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทำความตกลงเพื่อให้เกิดความชัดเจน

“ข้อ 6 การขอแก้ไข การขยายระยะเวลา และการสิ้นสุดข้อตกลง

(1) การขอแก้ไขบันทึกข้อตกลง

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงตามโครงการของข้อตกลงเปลี่ยนแปลงไปหรือข้อตกลงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการอาจขอแก้ไขข้อตกลงได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงนั้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เว้นแต่ มีความจำเป็นเร่งด่วนหากไม่ดำเนินการแก้ไขจะส่งผลกระทบร้ายแรงต่อโครงการตามบันทึกข้อตกลงนั้น ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 2 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) การขยายระยะเวลาดำเนินโครงการ

ให้นำความใน (1) มาใช้บังคับกับการขยายระยะเวลาการดำเนินการโดยอนุโลม ทั้งนี้การขยายระยะเวลาจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงมิได้

(3) การสิ้นสุดข้อตกลง

(ก) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามบันทึกข้อตกลง ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง

(ข) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะยกเลิกการดำเนินการร่วมกันทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะยกเลิกแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นพร้อมด้วยเหตุผลที่จะขอยกเลิก เพื่อจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาให้ข้อตกลงสิ้นสุดลงหรือยุติโครงการใดโครงการหนึ่งในข้อตกลงนั้น โดยจะยกเลิกได้ต่อเมื่อมีมติเอกฉันท์ เมื่อมีมติดังกล่าวแล้ว ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในกรณีที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ความเห็นชอบจึงจะยกเลิกการดำเนินการตามโครงการ”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 6 เป็นเรื่องของการแก้ไขข้อสัญญา และการสิ้นสุดของสัญญา เดิมทีหากมองว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครองในรูปแบบความร่วมมือ (co-operation) ซึ่งไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดมีอำนาจที่เหนือกว่าอีกฝ่ายแล้ว การแก้ไขสัญญา ยกเลิกสัญญา ย่อมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของคู่สัญญาทุกฝ่าย เพราะสัญญาเกิดขึ้นจากการหลอมรวมเจตนารมณ์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นหนึ่งเดียว ไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดกล่าวอ้างได้ว่าวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นของฝ่ายตนเพียงผู้เดียว ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยได้ทำขึ้นทุกสัญญา การแก้ไขสัญญาต้องดำเนินการร่วมกันผ่านมติที่ประชุม และการสิ้นสุดของสัญญาก็ต้องอาศัยมติที่ประชุมด้วยเช่นกัน แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน ประกาศฉบับนี้จึงกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานของการปฏิบัติดังกล่าวไว้ โดยหากข้อเท็จจริงตามโครงการของข้อตกลงเปลี่ยนแปลงไป หรือข้อตกลงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการอาจขอแก้ไขข้อตกลงได้ต่อเมื่อมีดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงนั้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี สาเหตุที่กำหนดระยะเวลาหนึ่งปีไว้เป็นระยะเวลาขั้นต่ำเนื่องมาจากไม่ต้องการให้การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อีกทั้งบริการสาธารณะบางประเภทหากมีการดำเนินการด้วยระยะเวลาที่สั้นอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ เว้นแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากไม่ดำเนินการแก้ไข จะส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อโครงการตามบันทึกข้อตกลงนั้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คู่สัญญาเห็นว่าการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ก็อาจขยายระยะเวลาของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ แต่จะเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่ได้ ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาดังกล่าวจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นเป็นรูปแบบที่มีกำหนดระยะเวลาหรือไม่

เนื้อหาใน (3) ได้กำหนดถึงการสิ้นสุดของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ดังที่ได้จำแนกรูปแบบของสัญญาทางปกครองเอาไว้แล้วว่า สัญญาทางปกครองอาจจำแนกได้เป็นสามรูปแบบหากใช้ระยะเวลาการดำเนินการมาเป็นเกณฑ์ ได้แก่ สัญญาทางปกครองที่สิ้นสุดเมื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วเสร็จ สัญญาทางปกครองที่เป็นการดำเนินการระยะเวลานั้นๆ โดยกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน และสัญญาทางปกครองที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ประกาศฉบับนี้จึงได้แบ่งลักษณะการสิ้นสุดของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเอาไว้สองรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามบันทึกข้อตกลงสำหรับกรณีที่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือซึ่งมีกำหนดระยะเวลา และอาจหมายความว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วเสร็จด้วยเช่นกัน กับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์จะยกเลิกการดำเนินการร่วมกันทั้งหมด กรณีนี้นอกจากจะหมายถึงบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระยะยาวที่ไม่มีระยะเวลาสิ้นสุดแล้ว ยังหมายถึงกรณีที่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแต่ยังไม่ถึงระยะเวลานั้นอีกด้วย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาต้องการยกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฉบับนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะยกเลิกแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นพร้อมด้วยเหตุผลที่จะขอยกเลิกเพื่อจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาให้ข้อตกลงสิ้นสุดลงหรือยุติโครงการใดโครงการหนึ่งในข้อตกลงนั้น โดยจะยกเลิกได้ต่อเมื่อมีมติเอกฉันท์เนื่องจากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นเจตนาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทั้งหมด การให้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือสิ้นสุดลงก็จำเป็นต้องเป็นเจตนาร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทั้งหมดด้วย และเมื่อมีมติดังกล่าวแล้วให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน เพื่อเป็นการขอความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนของท้องถิ่นเป็นการตรวจสอบการดำเนินการอีกชั้นหนึ่ง หากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ความเห็นชอบ จึงจะสามารถยกเลิกการดำเนินการตามโครงการได้

“ข้อ 7 เมื่อข้อตกลงสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการชำระบัญชีตามบันทึกข้อตกลงที่กำหนดไว้ โดยให้นำหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 22 ว่าด้วยการชำระบัญชี มาใช้บังคับโดยอนุโลม แล้วให้รายงานผู้ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบด้วย”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 7 เป็นขั้นตอนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสภายหลังจาก การสิ้นสุดลงของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา ดำเนินการชำระบัญชีตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เนื่องมาจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือใน การจัดทำบริการสาธารณะนั้นย่อมมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การถือครองทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อ จัดทำบริการสาธารณะ และในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่สัญญาอาจได้รับรายได้จากการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น เมื่อบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสิ้นสุด ลงก็จำเป็นต้องชำระบัญชีและบริหารจัดการทรัพย์สินหรือรายได้ที่ได้รับ จากนั้นให้รายงานต่อผู้ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ นอกจากการตรวจสอบความโปร่งใสซึ่งเป็นหลักการ ที่สอดคล้องกับนิติรัฐแล้ว การรายงานต่อผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทราบ ยังเป็น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมืออีกด้วย เพราะการสิ้นสุดลงใน กรณีนี้รวมไปถึงบันทึกข้อตกลงที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน หรือดำเนินการอันเป็นวัตถุประสงค์ ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือคล่อง หากความร่วมมือดังกล่าวประสบความสำเร็จและสร้าง ประโยชน์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาได้เป็นอย่างดี ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำข้อมูลที่ได้รับไปเสนอแนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของตนเพื่อเป็นแบบอย่างหรือแนวทางได้อีกด้วย

“ข้อ 8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ประสงค์จะยกเลิกจากการเข้าร่วม โครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามบันทึกข้อตกลง ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วให้แจ้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งนั้นทราบและให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสละ สิทธิในทรัพย์สินที่นำมาเข้าร่วมโครงการ

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดละเลยต่อหน้าที่ตามที่ต้องปฏิบัติตาม บันทึกข้อตกลงหรือปฏิบัติหน้าที่อันอาจส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินของโครงการ ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ้นสุดจากการเข้าร่วมโครงการ และให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เหลืออยู่ดำเนินการจัดการทรัพย์สินนั้นแทนและให้ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตกแก่โครงการ”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 8 ถือเป็นการตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากมีความประสงค์จะยกเลิกจากการเข้าร่วมโครงการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือก่อนครบกำหนดระยะเวลา และย้รวมไปถึงบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระยะยาวที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาด้วย เพราะบางครั้งการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นเพียงชั้นเดียวอาจทำให้ประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเสียสิทธิที่ควรจะได้รับ แต่หากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับการตัดสินใจยกเลิกจากการเข้าร่วมของผู้บริหารท้องถิ่น ก็ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสละสิทธิในทรัพย์สินที่นำมาเข้าร่วมโครงการ หากไม่กำหนดให้ถือว่าเป็นการสละสิทธิในทรัพย์สิน และให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการถอนตัวได้รับทรัพย์สินในส่วนของตนกลับไปอาจส่งผลกระทบต่อดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้ทำขึ้นและนำไปสู่ความล้มเหลวของบันทึกข้อตกลงได้

ในวรรคที่สองของข้อ 8 เป็นข้อกำหนดเพื่อเป็นบทบังคับให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามที่ได้ตกลงกันไว้ โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดละเลยต่อหน้าที่อันอาจส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินของโครงการ ประกาศฉบับนี้กำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ้นสุดจากการเข้าร่วมโครงการ และให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลืออยู่ดำเนินการจัดการทรัพย์สินนั้นแทน และให้ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตกแก่โครงการ บทบัญญัติในข้อนี้ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะอุปสรรคอย่างหนึ่งของการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะคือการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ และถึงแม้จะกำหนดว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแต่ไม่มีบทบังคับที่สามารถบังคับได้จริง การละเลยก็อาจเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ โดยการบังคับโดยให้ถือว่าสิ้นสุดจากการเข้าร่วมโครงการ และให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลืออยู่ดำเนินการจัดการทรัพย์สินนั้นแทนและให้ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตกแก่โครงการ เป็นแนวทางที่สามารถบังคับได้จริงและและส่งผลกระทบต่อดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือน้อยที่สุด หากเห็นว่า้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นละเลยการดำเนินการ ก็ไม่เป็นประโยชน์ที่จะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญาในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการละเลย เพื่อให้สามารถนำหน้าที่ที่ถูกละเลยดังกล่าวไปมอบหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอื่นไปดำเนินการอาจได้รับผลตอบแทนที่ดีกว่าอีกด้วย

“ข้อ 9 เมื่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้ความเห็นชอบข้อตกลงตามข้อ 2 วรรคสองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องผูกพันข้อตกลงดังกล่าว จนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามข้อตกลง แม้ภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

ภายใต้บังคับข้อ 6 (3) (ข) ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเลิกการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามข้อตกลง”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 9 เป็นข้อกำหนดเพื่อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไว้ และเพื่อป้องกันการปฏิเสธหน้าที่ในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การดำเนินการใดๆ ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการในนามของตำแหน่งของตน ไม่ได้ดำเนินการเป็นการส่วนตัว ดังนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การใดที่เคยดำเนินการไปแล้วก็ต้องดำเนินการต่อไปให้ลุล่วง ผู้บริหารคนใหม่จะต้องเข้ามารับหน้าที่ดำเนินการต่อโดยไม่จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำแต่อย่างใด แต่เรื่องของสัญญาทางปกครอง แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยตำแหน่งหน้าที่ แต่หลักของสัญญาทางปกครองก็ยังไม่ได้ปรากฏชัดเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ประกาศฉบับนี้จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผูกพันข้อตกลงดังกล่าวจนกว่าจะแล้วเสร็จ แม้ระหว่างการดำเนินการจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเนื้อหาวรรคสองของข้อ 9 เป็นการกำหนดเพื่อบังคับมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเลิกการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาเป็นหลักการพื้นฐาน โดยหากต้องการยกเลิกการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ 6 (3) (ข)

“ข้อ 10 หากมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ในแต่ละกรณีดังนี้

(1) กรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน

(ก) กรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเดียวกันให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย หากต่างอำเภอกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย

(ข) กรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

(2) กรณีพิพาทระหว่างองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดหรือร่วมกันเพื่อแก้ไขข้อพิพาท หากยังหาข้อยุติไม่ได้ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัย

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยตาม (1) และ (2) ให้เป็นที่สุด”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 10 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท โดยทั่วไป การทำสัญญาระหว่างบุคคลหรือนิติบุคคลสองฝ่ายแม้ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเอาไว้ ในข้อบังคับของสัญญาก็ตาม แต่ข้อพิพาทก็ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำหรือไม่กระทำการตามสัญญาหรือเหตุอันอื่นเกิดจากบุคคลภายนอก เมื่อข้อพิพาทได้เกิดขึ้น คู่สัญญาก็ต้องหาวิธียุติข้อพิพาทนั้น โดยอาจจะดำเนินการเจรจาไกล่เกลี่ยกันเอง หรือระงับข้อพิพาทผ่านกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมาย สำหรับข้อพิพาทตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความแตกต่างกับสัญญาทางแพ่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นมิใช่การหวังผลตอบแทน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทขึ้น การนำข้อพิพาทขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนเพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลค่อนข้างล่าช้า และไม่มีหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญาในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะเลือกดำเนินการหาข้อยุติด้วยวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยกันเอง อีกทั้งการเจรจาไกล่เกลี่ยกันเองก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไป ประกาศฉบับนี้จึงได้กำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวโดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย แต่โดยหลักการของการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตามประกาศฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่คนละจังหวัดสามารถทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือต่อกันได้หากมีพื้นที่ติดกัน จึงทำให้จำเป็นต้องแยกการระงับข้อพิพาทโดยผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเป็นสองกรณี คือ ข้อพิพาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน และข้อพิพาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่คนละจังหวัดกัน

(1) กรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเดียวกันให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย หากต่างอำเภอกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย เพราะหากให้อำนาจวินิจฉัยอยู่กับนายอำเภอแห่งใดแห่งหนึ่งอาจมีข้อโต้แย้งเรื่องความเป็นกลางได้ กรณี

พิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล กับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

(2) กรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป เป็นกรณีที่จะเป็นปัญหาย่างยิ่งหากไม่กำหนดไว้ให้แน่ชัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัดย่อมขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการคนละจังหวัด ไม่อาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งมีหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทได้ ประกาศฉบับนี้จึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมกันเพื่อแก้ไขข้อพิพาทในเบื้องต้น หากยังหาข้อยุติไม่ได้ จำเป็นต้องมีบุคคลที่เป็นกลางและมีอำนาจในการกำกับดูแลผู้ว่าราชการจังหวัดเรื่องดังกล่าวเข้ามาชี้ขาด จึงกำหนดให้นำข้อพิพาทนั้นเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

“ข้อ 11 ประกาศนี้ไม่มีผลกระทบต่อข้อตกลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะที่ทำไว้ก่อนประกาศนี้มีผลใช้บังคับ”

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ในข้อ 11 ซึ่งเป็นเนื้อหาข้อสุดท้ายของประกาศฉบับนี้ เป็นบทเฉพาะกาลเพื่อรับรองสัญญาทางปกครองในรูปแบบบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่ประกาศฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ โดยกำหนดให้ประกาศฉบับนี้ไม่มีผลกระทบต่อข้อตกลงเหล่านั้น ไม่ว่าข้อกำหนดในบันทึกข้อตกลงเหล่านั้นจะขัดต่อเนื้อหาที่ได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้หรือไม่ก็ตาม เพราะหากไม่กำหนดบทเฉพาะกาลนี้ไว้ อาจส่งผลกระทบทำให้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือบางฉบับที่ดำเนินการมาด้วยดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนจะต้องหยุดชะงักลงได้

3.4 กระบวนการระงับข้อพิพาทกรณีสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเนื้อหาเกี่ยวกับการทำสัญญาทางปกครอง ซึ่งการดำเนินการระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองได้มีกระบวนการทางกฎหมายอื่นกำหนดเอาไว้แล้ว แต่เป็นกระบวนการที่แตกต่างไปจากกระบวนการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.4.1 การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยศาลปกครอง

ตามมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหมายความรวมถึงทั้งสัญญาทางปกครองที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน (subordinate administrative contract) และสัญญาร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ (co-ordinate administrative contract) จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่าประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความเข้าใจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของข้อกำหนดการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าหรือไม่

3.4.2 การระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2496 ได้วางหลักการห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องคดีความแพ่งต่อกัน¹⁹ และกำหนดขั้นตอนปฏิบัติกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยต่อมาเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น ซึ่งได้กำหนดแนวทางการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยไม่ให้ฟ้องคดีต่อศาล แต่จะต้องดำเนินการโดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายได้ทันที เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ด้วยกันเอง หรือหากหาข้อยุติไม่ได้ให้ส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาชี้ขาดการแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ²⁰ ซึ่งเป็นหลักการยุติข้อพิพาทภายในองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความเข้าใจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁹ อนุชาติ คงมาลัย, คลังสมองอัยการ, สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ : สยพด. 2556, หน้า 2

²⁰ อนุชาติ คงมาลัย, คลังสมองอัยการ, อ้างแล้ว, หน้า 12

แต่เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และรวมไปถึง “คดีปกครอง” ด้วย ซึ่งทำให้การดำเนินการระงับข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาโดยผู้มีอำนาจกำหนดดูแลตามประกาศฉบับนี้ดูประหนึ่งว่าจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว



บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตาม ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่เคยได้จัดทำขึ้นดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แต่ละฉบับเป็นบันทึกข้อตกลงมีความแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานของรัฐผู้จัดทำ บันทึกข้อตกลงบางฉบับอาจมีหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างรูปแบบกันแต่มีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งคล้ายคลึงกันเข้ามาเป็นคู่สัญญาก็ได้ และด้วยวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงที่แตกต่างกันไป ย่อมส่งผลให้วิธีการดำเนินการและระยะเวลาของการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงแตกต่างกันออกไปด้วย บันทึกข้อตกลงบางฉบับสามารถกำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดลงได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการบางอย่างให้แล้วเสร็จ ในขณะที่บันทึกข้อตกลงบางฉบับมีวัตถุประสงค์การดำเนินการที่ต้องการความยั่งยืนถาวรและต่อเนื่อง จึงไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดของข้อตกลงไว้ได้ รูปแบบการบริหารงานของบันทึกข้อตกลงแต่ละฉบับก็อาจมีความแตกต่างกันออกไป บางฉบับดำเนินการโดยการส่งผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปประชุมตัดสินใจร่วมกัน บางฉบับก็ให้ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ และอาจมีคณะกรรมการขึ้นมาอีกด้วย อำนาจหน้าที่ของคู่สัญญามีความแตกต่างกันตามข้อตกลงที่ทำไว้ต่อกัน บันทึกข้อตกลงบางฉบับกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญามีหน้าที่ในการดำเนินการในส่วนของตน แต่บันทึกข้อตกลงบางฉบับกลับมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวเป็นผู้ดำเนินการ หรือกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกมีหน้าที่เพียงศึกษา รวบรวมปัญหา เสนอแนวคิด แนวทางในการดำเนินการแก้ปัญหาเท่านั้น บันทึกข้อตกลงแต่ละฉบับมีการกำหนดเรื่องงบประมาณที่แตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง บางฉบับกำหนดให้ร่วมกันสนับสนุนงบประมาณ บางฉบับกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเลย อันจะกล่าวได้ว่า ความแตกต่างของบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่คู่สัญญาได้ตกลงกันเอาไว้ ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น หากไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผล อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาได้

เหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำสัญญาทางปกครองระหว่างกันขึ้น เนื่องจาก ปัญหาด้านขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อาจกว้างใหญ่เกินกว่าจะ จัดทำบริการสาธารณะบางประเภทขึ้นเองได้ แต่อำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของตนตามกฎหมาย เป็นสิ่งที่บังคับให้ต้องจัดทำบริการเหล่านั้นขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจมีฐานะทาง การเงินที่ดีแต่บางแห่งก็อาจประสบปัญหาด้านการเงิน เพราะในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดเล็กมีความสามารถไม่มากพอในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะเป็น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางได้ถ่ายโอนไปให้ผ่านแผนและ ขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้นำถึงขีดความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับเอาภารกิจเหล่านั้นไปดำเนินการ¹ โดยตามมาตรา 21 วรรค สองแห่งพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ว่า “ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้ รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่กรณีดำเนินการแทนได้” จึงเป็นการเปิดช่องและ สนับสนุนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ เอาไว้แต่ที่ผ่านมามีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความร่วมมือในด้านการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือเป็นการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในขณะที่ความร่วมมือในเชิงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และความร่วมมือ ในการจัดทำบริการสาธารณะมีสัดส่วนที่ลดลงมา² ซึ่งสาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะอยู่ในอัตราที่น้อยคือ³ ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ ชัดเจน เมื่อขาดแนวทางในการทำความร่วมมือ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะ ดำเนินการขึ้นเองเพราะเกรงว่าจะเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือไม่รู้จะเริ่มดำเนินการทำความร่วมมือใน ลักษณะใด บันทึกข้อตกลงความร่วมมือส่วนใหญ่จึงเป็นความร่วมมือในด้านการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น หรือเป็นการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพราะไม่มีข้อ กฎหมายเข้ามาเป็นอุปสรรคมากเท่าความร่วมมือด้านอื่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมมือกัน ความสามารถทางด้านการเงินก็จะมามากขึ้น และเพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตน ลดปัญหา

¹วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2558. หน้า 5

²วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. อ้างแล้ว. หน้า 106

³วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. อ้างแล้ว. หน้า 107

ด้านความรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การบรรเทาสาธารณภัย จำเป็นต้องดำเนินการให้ทันทั่วถึง ซึ่งบางกรณี หากได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงสามารถทำให้รวดเร็วกว่า เช่น กรณีที่เกิดเพลิงไหม้ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง แต่สถานีดับเพลิงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนนั้นอยู่ไกล แต่สถานีดับเพลิงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงนั้นอยู่ใกล้กว่าและเข้าถึงพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือได้รวดเร็วกว่า จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อตกลงความร่วมมือกันลดปัญหาด้านบุคลากรไม่เพียงพอทั้งจำนวน หรือ ความรู้ความสามารถ เพราะบริการสาธารณะบางประเภทอาจต้องใช้บุคลากรเป็นจำนวนมากในการดำเนินการ บางประเภทก็ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน และเป็นไปได้ยากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในประเทศไทยจะมีจำนวนบุคลากรเพียงพอ หรือมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านครบถ้วนทุกด้านในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ด้วยข้อตกลงความร่วมมือจะทำให้บุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถเข้ามาร่วมมือช่วยเหลือกันในการปฏิบัติงาน และอาจแบ่งปันบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานกัน เป็นลักษณะเหมือนการแบ่งปันทรัพยากรบุคคลระหว่างกันได้อีกด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตามหลักการแล้วจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับรู้ข่าวสาร การดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีการเปิดเผยการดำเนินงาน กระบวนการดำเนินงาน หรือข้อมูลใดๆ ให้ประชาชนทราบ มีเพียงการเตรียมข้อมูลเพื่อชี้แจงต่อประชาชนต่อเมื่อมีการร้องขอเท่านั้น ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ผู้ซึ่งไม่ได้เข้าไปขอตรวจดูข้อมูลเหล่านั้น ไม่อาจได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย⁴

ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายหรือหลักเกณฑ์ขึ้นเป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นบรรทัดฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกล้าทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะต่อกันมากขึ้น เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักกฎหมาย มีกระบวนการตรวจสอบที่โปร่งใส และมีขั้นตอน

⁴ระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. 15ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กระบวนการในการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการตรากฎหมายนี้ขึ้นก็คือภาคประชาชนนั่นเอง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ดำเนินการยกร่างประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยเสนอคณะอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ เป็นประธาน พิจารณาและเสนอร่างดังกล่าวในการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 14 พฤษภาคม 2558 โดยประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ลงนามในประกาศฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2558⁵ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 125 ง เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2558 ประกาศฉบับนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 (2) (15) และมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการกำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ด้วยการกำหนดเป็นประกาศ โดยในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนได้

⁵ คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 1

1. ประเด็นสำคัญในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาเนื้อหาที่ได้บัญญัติไว้ในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สามารถสรุปประเด็นสำคัญของประกาศฉบับนี้ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกันได้ ดังนี้

1.1 องค์กรที่สามารถจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตามประกาศฉบับนี้ได้

ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งสองรูปแบบเอาไว้ ทั้งรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่งผลให้การบังคับตามประกาศฉบับนี้จะใช้กับการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเท่านั้น

แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้สามารถจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะต่อกันได้อย่างไร้ข้อจำกัด เพราะมีเงื่อนไขในการทำความตกลงร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะต่อกันด้วย กล่าวคือ อาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกันหรืออาจข้ามเขตจังหวัดก็ได้ แต่ต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน และประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรง เพราะเมื่อพิจารณาเหตุผลเชิงลึกแล้วจะพบว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีพื้นที่ติดต่อกัน อาจเป็นอุปสรรคต่อบริการสาธารณะที่ร่วมกันจัดทำขึ้นได้ เช่น กรณีความร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่ห่างไกลกัน หรือต่างภูมิภาคย่อมไม่มีทางสร้างระบบการกักเก็บน้ำเพื่อใช้สอยร่วมกันได้เลย เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

เมื่อกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ถือว่าเป็นประเด็นที่สำคัญอันส่งผลต่อการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมาโดยตลอด ถึงแม้ว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

ร่วมมือกันได้อีกตาม แต่ก็ยังขาดความชัดเจนว่ากรณีใดสามารถทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือต่อกันได้⁶

ประกาศฉบับนี้จึงได้กำหนดว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำร่วมกันได้จะต้องเป็นบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นภารกิจหรือโครงการที่เกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง หรือเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น เงื่อนไขทางวัตถุประสงค์ของการทำความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามประกาศฉบับนี้ได้ดังนี้

1) เงื่อนไขด้านเนื้อหาของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะต้องมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรง และต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทุกฝ่ายตามกฎหมาย

2) เงื่อนไขด้านความจำเป็นที่ต้องทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นโครงการที่เกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง หรือเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายรูปแบบ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะได้นั้น จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทั้งสอง เพราะหากเป็นเพียงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกฝ่ายไม่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นวัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตกเป็นผู้ดำเนินเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายนั่นเอง

⁶ คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 1

1.3 รูปแบบในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

เพื่อให้เกิดความชัดเจน ประกาศฉบับนี้จึงกำหนดให้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะต้องทำขึ้นเป็นหนังสือ โดยมีเนื้อหาที่ต้องประกอบไปด้วย รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน ระยะเวลาการดำเนินงาน แผนการดำเนินงานและการบริหารการใช้จ่ายตามโครงการ งบประมาณ และขอบเขตความรับผิดชอบและกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาเนื้อหาแล้วจะพบว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสามารถจำแนกได้หลายประเภทโดยอาศัยลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) จำแนกตามลักษณะของระยะเวลาในการดำเนินการ สามารถจำแนกได้สอง ประเภท ดังนี้

(1) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่สามารถกำหนดเวลาสิ้นสุดผูกพันได้ สามารถแบ่งได้เป็นสองแบบด้วยกัน คือ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่มีเป้าหมายอันเป็นรูปธรรมในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้แล้วเสร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการเมื่อได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์เรียบร้อยแล้ว โดยจะมีระยะเวลาดำเนินการหรือไม่กำหนดระยะเวลาการดำเนินการไว้ก็ได้ แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ดำเนินการแล้วเสร็จคล่องตามวัตถุประสงค์แล้ว เช่น ความร่วมมือในการขุดคลองส่งน้ำเพื่อชลประทานและการเกษตร ประชาชน และเกษตรกรจะได้รับประโยชน์เมื่อคลองส่งน้ำใช้การได้ เป็นต้น จะถือว่าบันทึกข้อตกลงสิ้นสุดลง กับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่กำหนดระยะเวลาการดำเนินการเอาไว้อย่างชัดเจน เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว บันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะสิ้นสุดผูกพันลง

(2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด เป็นการดำเนินการระยะยาว ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการจะเกิดขึ้นระหว่างที่ได้ดำเนินการ ดังนั้น หากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือประเภทนี้สิ้นสุดลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือก็จะไม่ได้ลงรับประโยชน์ไปด้วย เช่น การร่วมมือกันป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การร่วมมือกันดำเนินการบริหารจัดการขยะ ประชาชนจะได้รับประโยชน์เมื่อยังคงมีการดำเนินเหล่านั้น เป็นต้น

2) การจำแนกตามภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ สามารถจำแนกได้สามรูปแบบ ได้แก่

(1) การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือโดยแบ่งหน้าที่ในการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไปดำเนินการในส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ ไม่เพียงแต่ให้การสนับสนุนเงินงบประมาณเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ในส่วน

ของตนในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตน โดยให้เป็นไปตามแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้ในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เพื่อให้บริการสาธารณะบางประการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การสร้างระบบชลประทานร่วมระหว่างหลายพื้นที่ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีหน้าที่ในการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ และสร้างทางส่งน้ำให้เชื่อมต่อถึงกันทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น แม่น้ำ ลำธาร คลอง เป็นต้น

(2) การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณหรือด้านอื่นๆ เนื่องจากปัจจัยในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ดำเนินการมีเขตพื้นที่อยู่ใกล้กับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ จึงเหมาะเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การร่วมมือกันสร้างระบบบริหารจัดการขยะ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ดำเนินการตั้งอยู่ติดกับแหล่งน้ำธรรมชาติ มีภูมิประเทศที่เหมาะสมในการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

(3) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในลักษณะลงทุนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน เป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะที่มีการเก็บค่าบริการจากประชาชนทำให้เกิดรายได้ขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบการบริหารจัดการอาจจะทำได้ทั้งการร่วมมือดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทุกแห่ง หรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งที่เป็นคู่สัญญาเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ แต่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือประเภทนี้จำเป็นต้องมีข้อตกลงว่าด้วยการแบ่งสรรผลประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือลักษณะนี้

1.4 รูปแบบในการบริหารงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

ประกาศฉบับนี้ ได้กำหนดให้การบริหารงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมีอยู่สองรูปแบบ คือ การดำเนินการด้วยตนเองร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา และการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นมามีอำนาจดำเนินการแทน โดยมีเงื่อนไขดังนี้

1) การดำเนินการร่วมกันด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ สามารถกระทำได้ในกรณีโครงการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องไปตลอด หรือสามารถกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ เช่น บันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี เพราะแม้ว่าการร่วมกันดำเนินการด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อดีในแง่ของความคล่องตัวและรวดเร็วในการบริหารงาน ไม่ต้องผ่านกระบวนการ

พิจารณาตัดสินใจหลายลำดับชั้น แต่เนื่องจากการดำเนินการของผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรง อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจคาดหวังประโยชน์สำหรับท้องถิ่นในส่วนของตนมากเกินไป จึงมีโอกาสเกิดข้อพิพาทขึ้นได้มากกว่าการดำเนินงานโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร จึงไม่เหมาะสมกับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องไปโดยตลอด

2) การดำเนินการโดยร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ สามารถกระทำได้ทั้งในกรณีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องไปตลอด ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ และกรณีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดลงได้ เพราะการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมยิ่งกว่าการร่วมกันดำเนินงานด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะตามหลักการแล้ว การที่มีคณะกรรมการบริหารเป็นคนกลางเปรียบเสมือนการมีหลักประกันว่าจะไม่มีดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มญาติฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่าฝ่ายอื่น โอกาสการเกิดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาก็ย่อมลดลงไปด้วย

1.5 สิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

1) ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการปฏิเสธความผูกพันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารโดยกำหนดให้ต้องผูกพันข้อตกลงดังกล่าวจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามข้อตกลง แม้ภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

2) หลักการพื้นฐานของการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ คือ ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเลิกการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามข้อตกลง การขอแก้ไขข้อตกลงจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงนั้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เว้นแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากไม่ดำเนินการแก้ไขจะส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อโครงการตามบันทึกข้อตกลงจึงจะสามารถขยาระยะเวลาดำเนินได้ แต่จะเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงไม่ได้

3) การยกเลิกการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลา สามารถทำได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นพร้อมด้วยเหตุผลที่จะขอยกเลิก เพื่อจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาให้ข้อตกลงสิ้นสุดลงหรือยุติโครงการใดโครงการหนึ่งในข้อตกลงนั้น ดังนั้น การขอยกเลิกการเข้าร่วมโครงการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะต้องมี

เหตุผลอันสมควร โดยที่ประชุมต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ และยังต้องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนทั้งหมดเสียก่อนอีกด้วย

4) ผลของการยกเลิกการเข้าร่วมโครงการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามบันทึกข้อตกลง จะให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอยกเลิกนั้นสละสิทธิในทรัพย์สินที่นำมาเข้าร่วมโครงการ เพราะหากยังให้สิทธิในทรัพย์สินที่นำมาเข้าร่วมโครงการ จะส่งผลกระทบต่อกรดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

5) บทลงโทษสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่ตามต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงหรือปฏิบัติหน้าที่อันอาจส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินของโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแห่งอื่นสามารถลงมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ้นสุดจากการเข้าร่วมโครงการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลืออยู่ดำเนินการจัดการทรัพย์สินนั้นแทนและให้ทรัพย์สินในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นตกแก่โครงการ

1.6 การบริหารจัดการทรัพย์สิน

1) การจัดซื้อจัดจ้าง สามารถกระทำได้สองกรณี คือ กรณีที่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์นั้น และกรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความตกลงร่วมกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการกำหนดตัวผู้ก่อนนิติสัมพันธ์ในการจัดซื้อจัดจ้างต่อบุคคลภายนอกไปด้วยในตัว

2) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สำหรับกรณีที่แยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น แต่กรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

(1) หากเป็นการร่วมมือกันในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณ หรือพัสดุ ครุภัณฑ์ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุน เว้นแต่จะมีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

(2) หากเป็นการร่วมมือกันในลักษณะที่เป็นการลงทุนร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ร่วมลงทุนเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามสัดส่วนทรัพย์สินที่นำมาลงทุน

3) การดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน กรณีที่เป็นทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำการดูแลและบำรุงรักษา

แต่อาจตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ แต่หากเป็นกรณีการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวเป็นผู้ดำเนินการและจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน หากเป็นกรณีการนำงบประมาณมาลงทุนร่วมกันเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมร่วมกัน และมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

4) ความเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิดของบุคคลภายนอก หากทรัพย์สินนั้นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด แต่หากทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของโครงการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินในโครงการนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่โครงการนั้น

5) รายได้ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะในข้อตกลงความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นการลงทุน ให้แบ่งรายได้ที่เกิดขึ้นหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแล้ว แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ ตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ เว้นแต่มีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

6) หากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ประสงค์จะยกเลิกจากการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามบันทึกข้อตกลง ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสละสิทธิในทรัพย์สินที่นำมาเข้าร่วมโครงการ

1.7 การติดตาม การประเมินผล และการตรวจสอบ

ประกาศฉบับนี้กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงร่วมมือต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลตามความเหมาะสม เพื่อให้การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและได้รับการดำเนินการอย่างจริงจัง

เมื่อข้อตกลงสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการชำระบัญชีตามบันทึกข้อตกลงที่กำหนดไว้แล้วให้รายงานผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ประสงค์จะยกเลิกจากการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามบันทึกข้อตกลง ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเสียก่อน

1.8 การแก้ไขปัญหา และการระงับข้อพิพาท

ในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเกิดปัญหาที่จะต้องมีการวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหา ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร ให้คณะกรรมการบริหารเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมหารือร่วมกันเพื่อหาข้อยุติ และตัดสินใจในการดำเนินการ หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้ดำเนินการยุติข้อพิพาท ดังนี้

1) กรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน

(1) กรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเดียวกันให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย หากต่างอำเภอกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย

(2) กรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

2) กรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดหารือร่วมกันเพื่อแก้ไขข้อพิพาท หากยังหาข้อยุติไม่ได้ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัย

2. ประเด็นปัญหาของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิเคราะห์ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยพบว่าในการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในลักษณะที่เป็นสัญญาทางปกครองรูปแบบ co-ordinate administrative contract มีประเด็นที่น่าสนใจและอาจประสบปัญหาในด้านข้อกฎหมายอยู่หลายประการ ผู้วิจัยจึงกำหนดประเด็นปัญหาของงานวิจัยไว้สามประเด็น คือ ประเด็นของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา ประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือรวมถึงการยกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือก่อนสิ้นสุดระยะเวลาตามที่ได้ตกลงกันไว้ และประเด็นการ

ระงับข้อพิพาททั้งกรณีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการระงับข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอก

2.1 หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามสัญญา

ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดเนื้อหาไว้ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศ วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ รูปแบบในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ รูปแบบในการบริหารงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ สิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ การบริหารจัดการทรัพย์สิน การติดตามและประเมินผล และตรวจสอบ การแก้ไขปัญหา และการระงับข้อพิพาท โดยมีลักษณะเป็นการวางหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แม้ว่าในส่วนของการแบ่งสรรประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นการลงทุนจะได้กำหนดให้แบ่งรายได้ที่เกิดขึ้นหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแล้ว แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ ถือเป็นข้อกำหนดที่มุ่งหมายจะสร้างความเป็นธรรมขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้เป็นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แต่สำหรับการกำหนดข้อกำหนดในตัวสัญญาเพื่อสร้างภาระหน้าที่และข้อผูกพันระหว่างกัน เช่น การสนับสนุนเงินงบประมาณ หรือ การจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ หรือ การแบ่งภาระหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาต้องดำเนินการ ไม่มีการกำหนดเอาไว้ว่าควรใช้สิ่งใดเป็นหลักในการพิจารณา เพราะจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องและอยู่นอกเหนือส่วนที่กฎหมายสามารถกำหนดไว้ได้มาประกอบการพิจารณาด้วย

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นผู้เข้าร่วมในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือซึ่งมีศักยภาพในการให้การสนับสนุนและแบกรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะได้น้อยนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่แบกรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่กลับได้รับประโยชน์น้อยกว่า ก็อาจไม่เป็นธรรมเท่าใดนัก จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานการกำหนดภาระหน้าที่ระหว่างกัน ปัจจัยต่างๆ ที่อาจจะนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดภาระหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่

1) ปัจจัยด้านจำนวนผู้ใช้บริการ ซึ่งหมายถึงจำนวนประชากรที่ได้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ได้จัดทำขึ้นตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ เพราะภาระทั้งใน

ด้านของแรงงาน งบประมาณ และทรัพยากรด้านต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการย่อมมีมากขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ใช้บริการ หากการบริหารจัดการบริการสาธารณะไม่ได้นำปัจจัยด้านจำนวนผู้ใช้บริการมาคิดคำนวณเพื่อแบ่งภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญาแล้ว ก็อาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นขึ้นได้ เช่น บริการด้านสาธารณสุข ไม่ว่าจะเป็นบริการตรวจสุขภาพประจำปี การกำจัดขยะ หรือการฉีดวัคซีน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรน้อย ย่อมได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะในสัดส่วนที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรน้อย ต้องแบกรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่เท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นที่เป็นคู่สัญญานั้นก็ขัดต่อหลักความร่วมมือซึ่งมีจำนวนประชากรมากกว่า ก็อาจจะไม่เป็นธรรม

2) ขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลของความเป็นธรรมในการกำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้เช่นกัน เพราะบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องต่อปริมาณพื้นที่ เช่น การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยการปลูกป่า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีพื้นที่มากกว่าย่อมมีพื้นที่ที่ต้องดำเนินการมากกว่า จึงไม่อาจใช้จำนวนผู้ใช้บริการมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านผู้ใช้บริการ หรือ ขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเราไม่อาจนำปัจจัยทั้งสองรูปแบบมาเป็นข้อพิจารณาภาระหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ เนื่องจากบริการสาธารณะแต่ละประเภทมีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน แต่หากพิจารณาสิ่งที่ได้รับการความร่วมมือในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะจะพบว่าสิ่งที่ได้รับแท้จริงแล้วคือประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น การนำสัดส่วนของประโยชน์ที่ได้รับมาสร้างหลักเกณฑ์ ก็จะได้หลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมเป็นบรรทัดฐาน เพราะประโยชน์ที่ได้รับมักเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในแง่ของการอุปโภคบริโภค หรือในแง่ของการพัฒนา บำรุงรักษาพื้นที่ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมาก ก็สมควรแบกรับภาระในการบริหารจัดการมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์น้อยกว่า

อย่างไรก็ดี ความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาที่ไม่ใช่ความเป็นธรรมของผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการดำเนินการ แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ขาดศักยภาพทางด้าน บุคลากร และการเงินการงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้ก็ตาม เพราะผู้รับประโยชน์จากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่แท้จริงคือประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นก็เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะที่จำเป็นและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่นั่นเอง

2.2 หลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

โดยหลักการในการเข้าร่วมทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเป็นความร่วมมือที่ต้องการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในส่วนของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพพอในการจัดทำขึ้นโดยลำพัง และบริการสาธารณะจะต้องมีความยั่งยืน มั่นคง และต่อเนื่อง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงขึ้น ย่อมต้องมีการตกลงด้านการบริหารจัดการ มีการแบ่งภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญารับผิดชอบ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดถอนตัวจากบันทึกข้อตกลง ภาระหน้าที่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะขาดผู้รับผิดชอบ ทรัพยากรที่คาดหมายจะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นก็จะขาดหายไปด้วย ผลที่ตามมาคือปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ติดขัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลือต้องประชุมเพื่อตกลงเงื่อนไขในการบริหารจัดการกันใหม่ และหากการขาดทรัพยากรที่คาดหมายจะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไปอาจทำให้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือล้มเหลวลงได้ ดังนั้น หากอนุญาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสามารถถอนตัวได้ทุกเมื่อโดยไม่ได้รับผลกระทบใดๆ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ยังประสงค์จะดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกลับได้รับผลกระทบ อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความมุ่งมั่นและจริงจังต่อการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้ทำขึ้นไว้ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะก็ติดขัดและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามวัตถุประสงค์ ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่ประสงค์ที่จะทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือขึ้นเลย เพราะเห็นว่าการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะไม่มีโอกาสจะประสบความสำเร็จ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักการในการเข้าร่วมบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะโดยบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ลงนามเข้าร่วมในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแล้ว ไม่สามารถถอนตัวออกจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเกิดขึ้นอย่างจริงจัง มีความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ

ในทางกลับกัน หากพิจารณาถึงด้านความเป็นธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีเหตุแห่งความจำเป็นบางประการเกิดขึ้นทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ก็ไม่อาจมองข้ามกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแต่กลับไม่ได้ประโยชน์ หรือได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับภาระหน้าที่ที่ต้องแบกรับตามข้อตกลงไปได้ หากไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือซึ่งมีเหตุอันควรถอนตัวได้มีสิทธิในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้ทำขึ้น จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องแบกรับภาระอันไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ของตนเลย และอาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องเสียทรัพยากรต้นทุนในการพัฒนาท้องถิ่นโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งยังเสียโอกาสในการนำทรัพยากรที่เสียไปเหล่านั้นไปพัฒนาท้องถิ่นในด้านอื่น ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้น ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้ประโยชน์ หรือได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับภาระหน้าที่ที่ต้องแบกรับตามข้อตกลงสามารถถอนตัวจากการเข้าร่วมบันทึกข้อตกลงความร่วมมือขึ้นได้ ภายใต้เงื่อนไขว่า จะไม่สามารถขอคืนงบประมาณหรือทรัพยากรที่ได้ให้การสนับสนุนไปแล้วกลับคืน เป็นข้อกำหนดเชิงลงโทษลักษณะหนึ่ง โดยมีหลักการไว้ ดังนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถถอนตัวออกจากการเข้าร่วมได้
- 2) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ได้ประโยชน์ หรือได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับภาระหน้าที่ที่ต้องแบกรับตามข้อตกลงสามารถถอนตัวจากการเข้าร่วมได้
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสละสิทธิในทรัพย์สินที่นำมาเข้าร่วมโครงการ

สำหรับหลักเกณฑ์การแบ่งทรัพย์สินภายหลังที่มีการยกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ หรือบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสิ้นสุดลงไม่ว่าจะด้วยเหตุจากการครบกำหนดตามระยะเวลา หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทุกฝ่ายเห็นควรยกเลิกบันทึกข้อตกลงความ

ร่วมมือ โดยข้อ 7 ของประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้ดำเนินการชำระบัญชีตามบันทึกข้อตกลงที่กำหนดไว้ โดยให้นำหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 3 ลักษณะ 22 ว่าด้วยการชำระบัญชี มาใช้บังคับโดยอนุโลม การแบ่งทรัพย์สินของโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้นำมาลงทุน แต่ทรัพย์สินที่นำมาใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้น อาจไม่ใช่ทรัพย์สินที่เป็นของโครงการร่วมกันไปเสียทั้งหมด เพราะในข้อ 5 ได้จำแนกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกี่ยวกับโครงการเอาไว้เป็นสองจำพวก ได้แก่

1) ทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ และดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยตนเองโดยปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น

2) ทรัพย์สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ อาจมอบให้เป็นหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน หากเป็นการร่วมมือกันในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณ หรือพัสดุ ครุภัณฑ์ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ทรัพย์สินนั้นย่อมตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุน เพื่อตัดปัญหาประเด็นข้อกฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่อาจเกิดขึ้นได้ ส่วนการร่วมมือกันในการลงทุนร่วมกัน เป็นบริการสาธารณะที่มีการคิดค่าบริการจากประชาชน แม้จะยกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันไปแล้ว แต่ก็ยังคงดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะและเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้ต่อไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในทรัพย์สินนั้นตามสัดส่วนเงินและทรัพย์สินที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำมาลงทุน

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฉบับนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับกรณีที่มีการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงอีกต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประชุมร่วมกันเพื่อยกเลิกการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสัญญา เพราะเมื่อสถานการณ์ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันได้เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ก็ควรที่จะยุติการดำเนินการดังกล่าวลง (clausula rebus sic stantibus) แต่ประกาศฉบับดังกล่าวยังไม่มีกล่าวถึงกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เห็นด้วยกับการยุติการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือลงทุกฝ่าย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าอาจเกิดกรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการยุติการดำเนินการลงแต่เหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่ยังต้องการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือต่อไป กรณีนี้จะถือว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือยุติลงโดยปริยาย เพราะหากเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการดำเนินการอยู่เพียงแห่งเดียว จะไม่ถือว่าเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป กรณีนี้ต้องนำไปสู่การยุติความตกลงร่วมมือและจะต้องดำเนินการในเรื่องการแบ่งทรัพย์สินในการชำระบัญชีกันต่อไป

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับการยุติการดำเนินการลงเป็นเสี่ยงส่วนน้อยจากคู่สัญญาบันทึกข้อตกลงทั้งหมด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือยุติลง ต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการต่อไป หรือถอนตัวออกจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตามข้อ 8 ของประกาศนี้

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับการยุติการดำเนินการลงเป็นเสี่ยงส่วนใหญ่ แต่ยังเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการดำเนินการต่อไปเกินหนึ่งแห่งซึ่งเป็นเสี่ยงข้างน้อย หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ถอนตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถอนตัวจะต้องสละทรัพย์สินที่นำมาลงทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการก่อนหน้านี้ไปทั้งหมด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องการดำเนินการต่อไปซึ่งเป็นฝ่ายเสี่ยงส่วนน้อยก็อาจจะไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต่อไปได้ กรณีดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ถือเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่สมควรให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลวินิจฉัยชี้ขาดว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือควรจะยุติลงหรือไม่อย่างไร

2.3 การระงับข้อพิพาท

การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะอาจเกิดข้อพิพาทได้ทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาด้วยกันเอง และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอก ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรระงับข้อพิพาทจำเป็นต้องแยกเป็นสองกรณี ดังนี้

2.3.1 ข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา

ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะไว้โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดำเนินการประชุมหารือร่วมกันเพื่อหา

ข้อยุติกันก่อนเป็นอันดับแรก หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้พิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกันหรืออำเภอเดียวกันหรือไม่

1) หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเดียวกันให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย หากต่างอำเภอกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่เป็นผู้วินิจฉัย

2) หากกรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเดียวกัน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

3) แต่หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดหรือร่วมกันเพื่อแก้ไขข้อพิพาท และหากยังหาข้อยุติไม่ได้ให้เสนอข้อพิพาทต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดผู้วินิจฉัย

หลักการในการยุติข้อพิพาทตามประกาศฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือยุติลงโดยเร็วเนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจส่งผลให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะติดขัด หรือสะดุดหยุดลงและส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับประโยชน์ โดยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันถือได้ว่าเป็นองค์กรเดียวกัน ข้อพิพาทถือเป็นเรื่องภายในด้านการบริหารจัดการและดำเนินการ ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลสามารถชี้ขาดข้อพิพาทนั้นได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมิได้มีแต่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเท่านั้น ยังมีเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยที่ประกาศฉบับนี้มิได้กล่าวถึงกรณีที่เกิดข้อพิพาทโดยมีเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครเป็นคู่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งหากเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอาจเกิดปัญหาว่าต้องดำเนินการอย่างไร

1) กรณีเกิดข้อพิพาทจากการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือของเมืองพัทยา ซึ่งผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลคือผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี หากเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างเมืองพัทยากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดชลบุรีด้วยกัน การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือหากเกิดข้อพิพาทระหว่างเมืองพัทยากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดอื่นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีในฐานะผู้กำกับ

ดูแลเมืองพัทยาจะต้องหารือร่วมกันผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นนั้นเพื่อหาข้อยุติ โดยถ้ายังหาข้อยุติไม่ได้ ให้เสนอข้อพิพาทต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อชี้ขาดการดำเนินการดังกล่าว

2) กรณีเกิดข้อพิพาทจากการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือของกรุงเทพมหานครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคือผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลกรุงเทพมหานครคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกชั้นหนึ่ง หากให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยการร่วมกันชี้ขาดกับผู้ว่าราชการจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและหาข้อยุติไม่ได้ ท้ายที่สุดอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทก็ต้องกลับมาเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้ จะเห็นได้ชัดว่าเป็นกระบวนการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกัน

เนื่องจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจัดทำบริการสาธารณะตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสัญญาทางปกครอง ทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมืออยู่ในขอบเขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองตามมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่นั้น ด้วย จึงมีประเด็นข้อพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่าประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อกำหนดการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าหรือไม่ ในประเด็นนี้จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยการจะนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงหาข้อยุติกันได้ จำเป็นต้องอาศัยการยุติข้อพิพาทโดยศาลปกครอง ในขณะที่เดียวกันศาลปกครองเองก็ไม่สามารถหยิบยกข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาพิจารณาได้ด้วยตนเอง ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่กรณีพิพาทสามารถหาข้อยุติข้อพิพาทได้ตามแนวทางของประกาศฉบับนี้โดยองค์กรกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ก็ไม่จำเป็นต้องนำ

ข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดีผู้วิจัยเห็นว่าแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่กรณีจะหาข้อยุติต่อกันได้ แต่ก็ยังไม่ถือว่าเป็นข้อกำหนดที่เป็นการตัดสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่กรณีในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง หากมีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองแล้ว การยุติข้อพิพาทจะเกิดการล่าช้า และส่งผลต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อกำหนดเรื่องการระงับข้อพิพาทตามประกาศฉบับนี้ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องการยุติข้อพิพาททางแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2496 ได้กำหนดหลักการห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแพ่งต่อกัน⁷ และการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น ซึ่งได้กำหนดแนวทางการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ โดยไม่ให้ฟ้องคดีต่อศาล แต่จะต้องดำเนินการโดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายได้ทันที เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ด้วยกันเอง หรือหากหาข้อยุติไม่ได้ให้ส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ⁸ ซึ่งเป็นหลักการยุติข้อพิพาทภายในองค์กรที่สอดคล้องกับหลักการตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และรวมไปถึง “คดีปกครอง” ด้วย ซึ่งทำให้การดำเนินการตามประกาศฉบับนี้ดูประหนึ่งว่าจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี แต่คดีปกครองคือคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การละเว้นการออกคำสั่งทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎที่ออกโดยไม่ชอบ และรวมถึง

⁷ อนุชาติ คงมาลัย. *คลังสมองอัยการ*. สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ : สยพด. .2556. หน้า 2

⁸ อนุชาติ คงมาลัย. *อ้างแล้ว*. หน้า 12

สัญญาทางปกครอง ผู้วิจัยเห็นว่า การนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไปให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว อาจไม่เหมาะสมในระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อัยการสูงสุด อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการสูงสุด อัยการพิเศษฝ่ายยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่างเป็นผู้ที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมอบหมายให้ทำหน้าที่ยุติข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง ได้อย่างเช่นผู้กำกับดูแลซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรตีความ “คดีปกครอง” ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหมายถึงคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

2.3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอก

ข้อพิพาททางแพ่ง เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยเกี่ยวพันกับคู่พิพาทตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป อาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะของการกระทำละเมิด หรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะต้องรับผิดชอบ และก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่คู่สัญญาอีกฝ่าย ข้อพิพาทอันเกิดการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นในกรณีที่เมื่อใดก็ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดำเนินการบางสิ่งตามหน้าที่ที่ได้รับและการดำเนินการนั้นมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก หรือเป็นฝ่ายที่มีสิทธิเรียกร้องเอาจากบุคคลภายนอกก็ได้ โดยบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไม่ได้เป็นการจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ขึ้น เพราะไม่ใช่รูปแบบสหการ ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทขึ้นกับบุคคลภายนอก จึงจำเป็นต้องกำหนดวิธีการดำเนินการให้เกิดความชัดเจน

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการในกรณีที่มีข้อพิพาทไว้เฉพาะกรณีมูลละเมิดเท่านั้น โดยกำหนดให้ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอก ให้พิจารณาก่อนว่าทรัพย์สินที่เสียหายเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของโครงการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างหรือ

ผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินในโครงการนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่โครงการนั้น แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงกรณีที่ต้องกรปครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กระทำละเมิด รวมไปถึงข้อพิพาทที่เกิดจากการทำสัญญากับบุคคลภายนอกแต่อย่างใด ประเด็นปัญหาการวิจัยข้อนี้ผู้วิจัยเห็นว่ามีความประเด็นที่ต้องพิจารณา อยู่สองเรื่องด้วยกัน คือ ข้อพิพาทอันเกิดจากการผิดสัญญา และข้อพิพาทจากการฟ้องกรปครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กระทำละเมิด ดังนี้

1) ข้อพิพาทที่เกิดจากการผิดสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายแพ่งตามประกาศฉบับนี้ได้จำแนกลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็นสองกรณีอยู่แล้ว โดยอาศัยหลักเจ้าของทรัพย์ คือ

(1) กรณีที่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์นั้น และกรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความตกลงร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเข้าร่วมโครงการเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดตัวผู้ที่ต้องก่อนนิติสัมพันธ์ในการจัดซื้อจัดจ้างต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น กรณีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหน้าที่ที่ได้ตกลงกันไว้ในส่วนของตน กรณีเช่นนี้ไม่ใช่การดำเนินการในลักษณะตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 797 หากการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเกิดข้อพิพาทในมูลผิดสัญญา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการเองตามปกติทั่วไป

(2) กรณีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด เป็นลักษณะของการมอบหมายภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพียงแห่งเดียวเป็นผู้ดำเนินการ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจได้ก่อนนิติสัมพันธ์ทางแพ่งต่อบุคคลภายนอกด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง จึงเข้าลักษณะการเป็นตัวแทนตามมาตรา 797 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทขึ้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาทั้งหมดย่อมผูกพันตามสัญญาที่ได้ทำขึ้นต่อบุคคลภายนอกเพราะอยู่ในฐานะตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 820 โดยจะใช้สิทธิเรียกร้องร่วมกันหรือมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแห่งใดเป็นผู้ใช้สิทธิเรียกร้องก็ได้ และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 297

2) ข้อพิพาทจากมูลละเมิด ซึ่งประกาศฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการดำเนินการไว้แล้วสำหรับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่มีสิทธิเรียกร้องโดยอาศัยหลักเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่ไม่ได้กำหนดวิธีการดำเนินการไว้สำหรับกรณีที่การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือส่งผลให้เกิดการละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้วิจัยจึงเห็นว่า จะต้องพิจารณาก่อนว่าการดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดมูลละเมิดนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการ ซึ่งตามประกาศฉบับนี้ได้มีการกำหนดรูปแบบในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวไว้สองกรณี คือ

(1) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่มีการแบ่งหน้าที่ในการดำเนินการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไปดำเนินการในส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงลักษณะนี้ เป็นลักษณะที่แบ่งหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาไปดำเนินการในส่วนของตน เมื่อการดำเนินการในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้นไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกโดยลำพังตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมอบอำนาจหน้าที่ในส่วนของตนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไปดำเนินการแทนในฐานะตนเองและตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงไม่จำเป็นต้องร่วมกับผิดในมูลละเมิดต่อบุคคลภายนอก

(2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเป็นการระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีหน้าที่ในการดำเนินการมีการมอบหมายภาระหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กรณีนี้เป็นการดำเนินการในลักษณะของตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 797 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่ในฐานะตัวการต้องร่วมรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามมาตรา 820 โดยรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

รัฐเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการทางการเมืองและการปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการตอบสนองความต้องการและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในรัฐ การกิจต่างๆ ของรัฐจึงได้ถือกำเนิดขึ้น แต่การจะทำให้การกิจต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รัฐจำเป็นต้องจัดระเบียบการบริหารราชการของตน ก่อให้เกิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจโดยใช้เขตพื้นที่เป็นเกณฑ์เพื่อการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากร และภารกิจบางประการจากราชการส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

ประเทศไทยได้แบ่งรูปแบบการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็บัญญัติรับรองหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครองที่ประชาชนในชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการปกครองตนเอง และมีอิสระในการบริหารราชการ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง เพื่อให้มีความสามารถในการก่อนิติสัมพันธ์ได้ด้วยตนเอง โดยส่วนกลางจะกระจายอำนาจหน้าที่ของตนในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการมาเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ราชการส่วนกลางยังคงทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติรัฐ

กฎหมายไทยได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นหลายรูปแบบและมีขนาดและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดได้ว่ามีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีขนาดที่หลากหลาย ในกรณีที่เป็นเทศบาลนครจะมีขนาดที่เท่าเทียมกับเมืองพัทยา หรือ

เทียบกับเขตของกรุงเทพมหานคร แต่หากเป็นเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดเล็ก อาจมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้ไม่ทั่วถึงและอาจจัดทำไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง อาจประสบปัญหาด้านจำนวนประชากร ความรู้ ความสามารถ และศักยภาพในการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตน วิธีการดำรงชีวิตของประชากร จารีตประเพณี ขนาดพื้นที่ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ รวมไปถึงฐานะทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทอาจใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ บางประเภทอาจต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก บางประเภทอาจต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังขาดแคลนทรัพยากรเหล่านั้น หรือมีอยู่แต่ไม่เพียงพอ จึงต้องดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือซึ่งกันและกันอันเป็นที่มาของความร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเช่นที่ปรากฏในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยเคยมีความพยายามจะสร้างความร่วมมือในรูปแบบของสหการในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวมกลุ่มกันตั้งองค์การที่มีภารกิจบริการสาธารณะอิสระขึ้นเป็นนิติบุคคลใหม่ และให้นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้ดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ร่วมกันจัดตั้ง แต่การจัดตั้งสหการแต่ละครั้งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลานานและต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของราชการส่วนกลาง (คณะรัฐมนตรี) จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่าหากเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสหการจึงไม่ประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ดี ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทเป็นอย่างมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตน จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในลักษณะของสัญญาทางปกครองรูปแบบ co-ordinate administrative contract ที่คู่สัญญาเป็นหน่วยงานของรัฐมีสถานะตามสัญญาเท่าเทียมกันและมีวัตถุประสงค์เป็นการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางผ่านแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ หรือ อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติต่างๆ ล่วงไปได้ โดยตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ แต่ผลที่ตามมาจากสัญญาทางปกครองคือความผูกพันตามสัญญาอันประกอบไปด้วยหน้าที่ของคู่สัญญา การแบ่งสรรผลประโยชน์ที่ได้รับจากสัญญา การจัดซื้อจัดจ้าง ทรัพย์สินที่ได้มา การกระทำอันเป็นมูลละเมิด การผิดสัญญา และการแบ่งทรัพย์สินเมื่อสัญญาลิ้นสุดลง ที่ผ่านมานั้น การทำสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบอุปสรรคในด้านของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ในการทำความตกลงร่วมกัน เพราะอาจไม่เห็นประเด็นที่สำคัญในการทำความตกลงความร่วมมือตั้งแต่เริ่มทำความตกลง ระหว่างการดำเนินการตามความตกลง ตลอดจนการสิ้นสุดของข้อตกลง อาจทำให้มีอุปสรรคหรือปัญหาเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการและปัญหาตามมาภายหลังจากการสิ้นสุดสัญญา

โดยที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เคยทำสัญญาทางปกครองระหว่างกันบ้างแล้วมาก่อนที่ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งผู้วิจัยหยิบยกตัวอย่างสัญญาทางปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เคยทำขึ้นมา วิเคราะห์และพบว่าบันทึกข้อตกลงแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานของรัฐผู้จัดทำ ระยะเวลาของการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง รูปแบบการบริหารงานของบันทึกข้อตกลง ภาระหน้าที่ในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง การกำหนดเรื่องงบประมาณ เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่าบันทึกข้อตกลงเหล่านั้นยังไม่สมบูรณ์และอาจจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงได้ เช่น

1) บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร มอบหมายให้เทศบาลตำบลลานกระบือมีหน้าที่ในการดำเนินการบำบัดขยะตามระบบเชิงกลชีวภาพเพียงผู้เดียว ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่จัดหามา หรือหาได้จากการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในกรณียกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ไม่มีการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา และไม่มีมีการกำหนดลักษณะความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก

2) บันทึกข้อตกลงความร่วมมือโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี โดย ศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) กำหนดวิธีการบริหารจัดการโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาต่างดำเนินการในส่วน

ตน แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือไม่ได้รับประโยชน์จากสัญญาที่ได้ทำขึ้น มีการกำหนดกระบวนการหาข้อยุติสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้งานพัสดุ ครุภัณฑ์ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา แต่ไม่ได้กล่าวถึงการระงับข้อพิพาทอื่นที่เกิดขึ้น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา และไม่มีการกำหนดวิธีดำเนินการสำหรับกรณีเกิดข้อพิพาททางกับบุคคลภายนอก

3) บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยระหว่างศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยและเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย พ.ศ. 2557 เป็นบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการวางแผนการดำเนินการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน และดำเนินการร่วมกัน แต่องค์กรที่เป็นคู่สัญญาไม่ได้มีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีองค์กรตามกฎหมายอื่นด้วย ไม่มีการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา รวมถึงไม่มีการกำหนดวิธีดำเนินการสำหรับกรณีเกิดข้อพิพาททางกับบุคคลภายนอก แต่บันทึกข้อตกลงฉบับนี้มีเงื่อนไขในการขอถอนตัวจากบันทึกข้อตกลง

คณะอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็งเห็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำสัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ ทั้งในด้านการริเริ่มและจัดทำข้อกำหนดในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ทั้งด้านของการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไปจนถึงกระบวนการภายหลังที่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือสิ้นสุดลง จึงต้องการให้ความช่วยเหลือ จึงได้ยกร่างประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยประกาศฉบับนี้ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2558 เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2558 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า และเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างขององค์กร หรือหลีกเลี่ยงการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันขึ้น ประกาศฉบับนี้มีเนื้อหาตั้งแต่กำหนดหน่วยงานที่จะสามารถจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตามประกาศฉบับนี้ วัตถุประสงค์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ รูปแบบในการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ รูปแบบในการบริหารงานตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ สิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึก

ข้อตกลงความร่วมมือ การบริหารจัดการทรัพย์สิน การติดตามและประเมินผล และตรวจสอบ การแก้ไขปัญหา และการระงับข้อพิพาท

1.1 หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามสัญญา

จากประเด็นปัญหาการวิจัยเรื่องหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามสัญญาที่เป็นธรรม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรใช้เกณฑ์ในเรื่องใดเป็นข้อพิจารณาหากเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาได้รับประโยชน์จากสัญญาที่ได้ทำขึ้นไม่เท่าเทียมกัน

ประกาศฉบับนี้มีข้อกำหนดที่มุ่งหมายจะสร้างความเป็นธรรมขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้เป็นคู่สัญญากับข้อตกลงความร่วมมือ แต่สำหรับการกำหนดข้อกำหนดในตัวสัญญาเพื่อสร้างภาระหน้าที่และข้อผูกพันระหว่างกัน จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องและอยู่นอกเหนือส่วนที่ตัวบทกฎหมายสามารถกำหนดไว้มาประกอบการพิจารณา ซึ่งเมื่อพิจารณาปัจจัยด้านผู้ให้บริการ หรือ ขนาดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่าไม่อาจนำปัจจัยทั้งสองรูปแบบมาเป็นข้อพิจารณาภาระหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับข้อตกลงความร่วมมือได้ เนื่องจากบริการสาธารณะแต่ละประเภทมีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน จึงต้องนำประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมาสร้างเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดภาระหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา เพราะประโยชน์ที่ได้รับต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมาก ก็สมควรแบกรับภาระในการบริหารจัดการมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์น้อยกว่า

อย่างไรก็ดี ความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาก็ไม่ใช่สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงคำนึงถึงเป็นอันดับแรก เพราะสิ่งที่สำคัญที่สุดที่ต้องคำนึงถึงในการจัดทำบันทึกข้อตกลงคือประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะนำมาซึ่งประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ของตน ก็พึงจะต้องดำเนินการ หลังจากนั้นจึงนำประเด็นเรื่องความเป็นธรรมระหว่างคู่สัญญาขึ้นมาพิจารณาเป็นอันดับรองตามความเหมาะสมโดยอาศัยประโยชน์ที่จะได้รับจากบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมาเป็นบรรทัดฐานกำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงได้โดยไม่ต้องแบกรับภาระมากเกินไป และแต่ละฝ่ายจะได้นำทรัพยากรและทรัพย์สินของตนไปบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปได้

1.2 หลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

ตามประเด็นปัญหาการวิจัยเรื่องหลักเกณฑ์ในการถอนตัวจากสัญญาทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือไม่ได้รับประโยชน์จากสัญญาที่ได้ทำขึ้น ซึ่งโดยหลักการทำสัญญาทางปกครองเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะจะไม่ให้คู่สัญญาฝ่ายใดถอนตัวจากสัญญาทางปกครองที่ได้ร่วมจัดทำขึ้นควรเป็นอย่างไร

ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้วางหลักการเอาไว้ว่า ห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่ได้จัดทำขึ้น แต่ก็มีข้อยกเว้นที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ที่ต้องแบกรับภาระหน้าที่ซึ่งอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นตนสามารถถอนตัวจากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือได้ตามหลัก *clausula rebus sic stantibus* หมายถึง เมื่อมีกรณีที่เหตุการณ์แห่งสัญญาเปลี่ยนแปลงไป เนื้อหาของสัญญาย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย ถ้าหากรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างของผลแห่งสัญญาที่ได้ทำไป คู่สัญญาคงไม่ตกลงทำสัญญากันหรือตกลงทำสัญญากันด้วยข้อกำหนดในสัญญาที่แตกต่างไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของสัญญาทางปกครอง ที่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาได้เสมอหากการดำเนินการไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นจะต้องสละทรัพย์สินที่ได้ใช้ในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงไปก่อนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ยังคงต้องการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้นต่อไป ในขณะที่ภายหลังจากมีการยกเลิกบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการการแบ่งทรัพย์สินเอาไว้โดยพิจารณาจากหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโครงการ

1.3 การระงับข้อพิพาท

ตามประเด็นปัญหาการวิจัยเรื่องการระงับข้อพิพาท เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองที่ได้ทำขึ้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้อยู่ในจังหวัดเดียวกัน ผู้กำกับดูแลไม่ใช่ตำแหน่งเดียวกัน ควรให้ผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะผู้กำกับดูแลใดเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยการชี้ขาดข้อพิพาทนี้จะขัดแย้งกับเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ หรือการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทำให้เกิดข้อพิพาทกับบุคคลภายนอก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการอย่างไร และหากเกิดข้อพิพาทกับบุคคลภายนอก ควรดำเนินการอย่างไร

1.3.1 การระงับข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา

ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดำเนินการประชุมหารือร่วมกันเพื่อหาข้อยุติกันก่อนเป็นอันดับแรก เมื่อยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเดียวกันให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หากตั้งอยู่ต่างอำเภอกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่เป็นผู้วินิจฉัย หากกรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล หรือเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเดียวกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย แต่หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละจังหวัดหารือร่วมกันเพื่อหาข้อยุติในประเด็นพิพาท และหากยังหาข้อยุติไม่ได้ให้เสนอข้อพิพาทต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งหลักในการยุติข้อพิพาทนี้มีวัตถุประสงค์ให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือยุติลงโดยเร็วและส่งเสริมการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะน้อยที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันถือได้ว่าเป็นองค์กรเดียวกัน ข้อพิพาทถือเป็นเรื่องในทางการบริหารจัดการและดำเนินการ ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลสามารถชี้ขาดข้อพิพาทนั้นได้

แต่ประกาศฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเรื่องการชี้ขาดข้อพิพาทจากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือของกรุงเทพมหานครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในฐานะของผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้อยู่ในฐานะของผู้กำกับดูแลการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครอย่างเช่นผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลกรุงเทพมหานครคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นอีกชั้นหนึ่ง กระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีนี้จึงอาจตีความได้สองแนวทางคือ

1) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยการหารือร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และหากหาข้อยุติไม่ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาด

2) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลกรุงเทพมหานครและในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่ต้องหารือร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา

ข้อกำหนดการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะการจะนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงหาข้อยุติกันได้ ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ขึ้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่กรณีพิพาทสามารถหาข้อยุติที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อกันได้ ก็ไม่จำเป็นต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง แต่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เห็นชอบแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และรวมไปถึงคดีปกครอง โดยไม่ให้ฟ้องคดีต่อศาล แต่จะต้องดำเนินการโดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายได้ทันที เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ด้วยกันเอง หรือหากหาข้อยุติไม่ได้ให้ส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดูประหนึ่งว่าการดำเนินการตามประกาศฉบับนี้ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่อาจตีความคดีปกครองตามมติคณะรัฐมนตรีหมายถึงเฉพาะคำสั่งทางปกครองโดยพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ควรรวมถึงคดีที่เกี่ยวข้องกับความตกลงร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสัญญาทางปกครองที่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ (co-ordinate administrative contract)

1.3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอก

เมื่อเกิดข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการในกรณีที่มีข้อพิพาทไว้เฉพาะกรณีมูลละเมิด โดยกำหนดให้ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอกให้พิจารณาโดยอาศัยหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เสียหายว่าเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด หากทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของโครงการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้

เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินในโครงการนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของโครงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินในโครงการนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่โครงการนั้น

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่า ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนในการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวางหลักเกณฑ์ด้านต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางที่ชัดเจน เสริมสร้างความมั่นใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกล้าที่จะทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือต่อกัน ไม่ต้องกังวลต่อการถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจนไม่กล้าดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ตลอดจนกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์ของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือไว้เป็นมาตรฐานนำไปสู่บันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่เป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา เพื่อสร้างบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน นอกจากนั้นแล้ว ประกาศฉบับนี้ยังถือเป็นการนำเสนอแนวทางในการจัดทำสัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน ในการดำเนินการตามสัญญา (co-ordinate administrative contract) ว่าควรดำเนินการอย่างไร ดำเนินการในรูปแบบใดได้บ้าง ควรมีเนื้อหากำหนดภาระหน้าที่ความผูกพันระหว่างคู่สัญญาอย่างไร จึงสามารถนำไปเป็นแบบอย่างสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ต้องการทำความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันในรูปแบบสัญญาทางปกครองได้เป็นอย่างดี เพราะในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสัญญาทางปกครอง หรือกำหนดนิยามความหมายที่แท้จริงของสัญญาทางปกครอง มีเพียงนิยามความหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดว่า สัญญาทางปกครอง “ให้หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จาก

ทรัพยากรธรรมชาติ” แต่เนื่องจากประกาศฉบับนี้เพิ่งประกาศบังคับใช้ จึงอาจจะยังมีความไม่สมบูรณ์ในด้านข้อกฎหมายอันนำมาสู่ประเด็นปัญหาการวิจัยในครั้งนี้

2.1 หลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมในการปฏิบัติตามสัญญา

แม้ว่าการสร้างข้อตกลงที่มีความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นสิ่งสำคัญ แต่ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็เป็นองค์กรของรัฐเหมือนกัน และยังอยู่ในองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนเช่นเดียวกัน ทำให้การแบ่งแยกทรัพยากรของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันโดยสิ้นเชิงอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาความเจริญของประเทศในภาพรวม ประกอบกับการยึดติดกับความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาจนทำให้การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือนั้น ล้มเหลว หรือดำเนินการอย่างไรซึ่งประสิทธิผลอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการนั้นเลย ดังนั้น ในเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกัน มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการท้องถิ่น สร้างความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนของประเทศเช่นเดียวกัน จึงไม่ควรดำเนินการโดยแบ่งแยกทรัพยากรในด้านต่างๆ เป็นของตนเองโดยเอกเทศ และยึดถือความเป็นธรรมระหว่างคู่สัญญาอย่างเคร่งครัด แต่ต้องดำเนินการในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันเพื่อประโยชน์ของประชาชนและของประเทศชาติ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กผู้เป็นคู่สัญญาตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือมีความต้องการประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ร่วมจัดทำขึ้นมากกว่า แต่มีสามารถในการแบกรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะน้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่มีศักยภาพสูงกว่า ก็ควรให้การสนับสนุนเพิ่มเติมในส่วนที่ยังขาดอยู่ เพื่อให้การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดำเนินการต่อไปได้

2.2 การขอถอนตัวจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดเงื่อนไขในการถอนตัวจากการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเอาไว้ตลอดจนการขอยุติการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงลงเสียทั้งหมดแล้วก็ตาม แต่ยังไม่มีการกำหนดเนื้อหาในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการยุติการดำเนินการ แต่เหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาต่อเพียงแห่งเดียว ซึ่งในทางทฤษฎี ความต้องการดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวย่อมไม่ทำให้มีสภาพเป็นสัญญาทางปกครอง หรือเมื่อความเห็นให้

ยุติการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเป็นเสียงส่วนใหญ่แต่ไม่เป็นเอกฉันท์ ในกรณีนี้ การดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงควรยุติลงหรือไม่

ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 6 (3) ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้เมื่อเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่ต้องการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือต่อไป ถือว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือยุติลงโดยปริยาย และเมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นด้วยกับการยุติการดำเนินการลงเป็นเสียงข้างมาก ควรให้ถือว่ากรณีนี้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือที่คู่สัญญาอาจเสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลวินิจฉัยชี้ขาดว่าบันทึกข้อตกลงความร่วมมือควรจะยุติลงหรือไม่ อย่างไร คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้เป็นที่สุด ผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยให้นำหลักเกณฑ์การยุติโครงการ หรือการถอนตัวจากโครงการมาใช้บังคับโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี

2.3 การยุติข้อพิพาท

2.3.1 การยุติข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา

เนื่องจากการยุติข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญา โดยให้เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามข้อกำหนดในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความชัดเจน ประกอบกับแนวทางในการยุติข้อพิพาทยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน ดังนี้

1) ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการกำหนดอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะสัญญาทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน (sub-ordinate administrative contract) เพราะข้อพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครองที่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน (sub-ordinate administrative contract) สามารถหาข้อยุติลงด้วยองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชา หรืออำนาจกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่พิพาท เพื่อเป็นการป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐรวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจชี้ขาดนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นผลเสียต่อการดำเนินงานของราชการ

2) ควรมีการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เรื่องแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ในส่วนที่กำหนดให้ส่งเรื่องไปยัง

สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในเรื่องสัญญาทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจกำกับดูแลแทน

3) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 10 ของประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มเติมเรื่องกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยกำหนดให้อำนาจชี้ขาดข้อพิพาทเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นทั้งผู้กำกับดูแลกรุงเทพมหานคร และเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นๆ

2.3.2 การดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งกับบุคคลภายนอก

เมื่อการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกจนเกิดข้อพิพาททางแพ่ง ทั้งในมูลกรณีพิพาทสัญญาและมูลละเมิด ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการให้เป็นไปตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการฟ้องร้องหรือใช้สิทธิเรียกร้องร่วมกัน ก็ควรตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจ ตามมาตรา 797 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือจะดำเนินการโดยโจทก์ร่วมกันก็ได้

2) สำหรับกรณีที่ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในฐานะจำเลย ไม่ว่าจะเกิดจากการมูลพิพาทสัญญาหรือมูลละเมิด แต่หากเป็นกรณีการดำเนินการในฐานะตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทั้งหมด ข้อเท็จจริงจะขึ้นอยู่กับว่าคู่กรณีฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นจำเลย หรือฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทั้งหมดเป็นจำเลยร่วมกันก็ได้ เพราะในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดจะตกเป็นลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากคู่กรณีเลือกที่จะฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวเป็นจำเลย และผลปรากฏว่าฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ ต่อโจทก์ผู้เสียหาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไปแล้วย่อมใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคู่สัญญาได้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญากับบันทึกข้อตกลงความร่วมมือใช้สิทธิฟ้องแย้ง จะต้องปฏิบัติตามหลักการดำเนินคดีตามที่กล่าวไว้ใน 1) เช่นกัน

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- จิต นิลพานิช. (2539). “บทสัมภาษณ์” ผู้อำนวยการสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ
ในราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2556). *สัญญาทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- บุบผา อัครพิมาน. (2545). *อาจารย์บุชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี*
ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- พนม เขียมประยูร. (2531). *60 ปี คร.ปริทัศน์ เกษมทรัพย์*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พี.เค.
พริ้นติ้งเฮาส์
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). *คู่มือการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น*.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2555). *คู่มือบทบาทที่พึงปฏิบัติในการสนับสนุนการสร้างความร่วมมือ*
ระหว่างท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสำนักงานส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่นจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คู่มือศึกษา วิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- ศูนย์ความเป็นเลิศทางด้านชีวมวล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. *ระบบบำบัดขยะด้วยวิธีเชิงกล*
และชีวภาพ MBT. 5 มกราคม 2560 จาก
<http://biomass.sut.ac.th/biomass/?page=WebInfoMenu/webInfoShow&id=18>
- สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. *สำรวจญี่ปุ่น*.
10 มกราคม 2560 จาก
<http://www.th.emb-japan.go.jp/th/japan/explorejp/page01-05.pdf>
- สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปารีส. *ข้อมูลทั่วไปของประเทศฝรั่งเศส*.
10 มกราคม 2560 จาก <http://www.thaiembassy.fr>

สถานเอกอัครราชทูตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกรุงเทพ. *ประเทศไทยเยอรมนี*.

10 มกราคม 2560 จาก <http://www.bangkok.diplo.de/>

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

*คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำ
บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.

_____. (2558). *หลักการของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง การทำความ
ตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). *ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ*.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมาย
ปกครองและการกระทำทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน

_____. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติราษฎร์

_____. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 1)
กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิญญู วรรณ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ เจตน์ สถาวรสีลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครอง
ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). *15 ปี การกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุชาติ คงมาลัย. (2556). *คลังสมองอัยการ*. สำนักงานการยุติการดำเนินคดีแพ่ง
และอนุญาโตตุลาการ : สยพด.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2).

(ร่าง) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. และ

(ร่าง) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3).

Dieter Haschke. *Local Government Administration in Germany*.

Retrieved January 10, 2017.

from <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380>

Hans Meyer und Hermann Borgs-Maciejewski. (1982). *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*. (2.Auflage). Frankfurt am Main : Alfred Metzner.

Hans Peter Bull und Veith Mehde. (2005). *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. (7.Auflage). Heidelberg : C.F.Müller.

Hartmut Maurer. (1994). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. (9.Auflage). München : Verlag C.H.Beck.

Local Government in Japan. *Council of Local Authorities for International Relations*.

Retrieved January 10, 2017. from www.jlgc.org.uk

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

National League of Cities. Retrieved January 10, 2017.

from <http://www.nlc.org/about-nlc/history>

The Structure of the Tokyo Metropolitan Government.

Japan's Local Government System.

Retrieved January 10, 2017. from www.metro.tokyo.jp

Ulrich Battis. (2002). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. (3.Auflage).

Heidelberg : C.F.Müller.

Ulrich Häfelin und Georg Müller und Felix Uhlmann. (2010).

Allgemeines Verwaltungsrecht. (6.Auflage).

Zürich/St Gallen : Dike Verlag AG.

ภาคผนวก



ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจ ที่ได้รับการถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ (๒) (๑๕) และมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดแนวทางการทำความตกลง ร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศนี้ หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ข้อ ๒ การทำความตกลงร่วมมือกันในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเดียวกันหรืออาจข้ามเขตจังหวัดได้ หากเป็นพื้นที่ติดต่อกัน และประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรง โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) เป็นภารกิจหรือโครงการที่เกินกว่าศักยภาพหรือไม่คุ้มค่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการเอง หรือเป็นภารกิจหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันเพื่อเกิดประโยชน์ แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในการจัดทำบันทึกข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน โดยจัดทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือ และนำเสนอสภาท้องถิ่นของแต่ละแห่งพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ให้รายงานและจัดส่งสำเนาบันทึก ข้อตกลงให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบด้วย

ข้อ ๓ บันทึกข้อตกลงร่วมมือกันอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ
- (๒) วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน
- (๓) ระยะเวลาการดำเนินงาน (ถ้ามี)
- (๔) แผนการดำเนินงานและการบริหารการใช้จ่ายตามโครงการ

(๕) งบประมาณ

(๖) ขอบเขตความรับผิดชอบและกิจกรรมของการจัดบริการสาธารณะ

ข้อ ๔ การจัดทำบริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงร่วมมือกัน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลตามความเหมาะสม

ในกรณีภารกิจที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลง

ในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเกิดปัญหาที่จะต้องมีการวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาให้คณะกรรมการบริหารเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมหารือร่วมกันเพื่อหาข้อยุติและตัดสินใจในการดำเนินการนั้นต่อไป

ข้อ ๕ การดำเนินการโครงการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เข้าร่วมโครงการ ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์

(ก) กรณีที่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินการจัดหาพัสดุและครุภัณฑ์นั้น

(ข) กรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยความตกลงร่วมกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเข้าร่วมโครงการเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

(ก) กรณีที่แยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น

(ข) กรณีที่ไม่สามารถแยกการจัดซื้อจัดจ้างได้ อาจแบ่งได้ดังนี้

๑) การร่วมมือกันในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณ หรือพัสดุ ครุภัณฑ์ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการ ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุน เว้นแต่จะมีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

๒) การร่วมมือกันในลักษณะที่เป็นการลงทุนร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามสัดส่วนทรัพย์สินที่นำมาลงทุน

(๓) การดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินที่ไม่ได้ทำความตกลงกันไว้

(ก) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

(ข) กรณีการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

(ค) กรณีการนำงบประมาณมาลงทุนร่วมกันเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการประชุมร่วมกัน และมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน

(๔) ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอก

(ก) ทรัพย์สินเสียหายเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิด ให้เงินดังกล่าวตกแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(ข) ทรัพย์สินเสียหายเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของโครงการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินในโครงการนั้นดำเนินการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีกับผู้กระทำละเมิด และหากมีการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดให้เงินดังกล่าวตกแก่โครงการนั้น

(๕) ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในโครงการ

ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(๖) รายได้ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะ

ให้แบ่งรายได้ที่เกิดขึ้นหลังจากหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแล้ว แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการ ตามสัดส่วนที่ได้ตกลงกันไว้ เว้นแต่มีการตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ ๖ การขอแก้ไข การขยายระยะเวลา และการสิ้นสุดข้อตกลง

(๑) การขอแก้ไขบันทึกข้อตกลง

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงตามโครงการของข้อตกลงเปลี่ยนแปลงไปหรือข้อตกลงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการอาจขอแก้ไขข้อตกลงได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงนั้นไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เว้นแต่ มีความจำเป็นเร่งด่วนหากไม่ดำเนินการแก้ไข จะส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อโครงการตามบันทึกข้อตกลงนั้น ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) การขยายระยะเวลาดำเนินโครงการ

ให้นำความใน (๑) มาใช้บังคับกับการขยายระยะเวลาดำเนินการ โดยอนุโลม ทั้งนี้ การขอขยายระยะเวลายจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงมิได้

(๓) การสิ้นสุดข้อตกลง

(ก) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามบันทึกข้อตกลง ให้ถือว่าข้อตกลงนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง

(ข) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะยกเลิกการดำเนินการร่วมกันทั้งหมด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะยกเลิกแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นพร้อมด้วยเหตุผลที่จะขอยกเลิก เพื่อจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาให้ข้อตกลงสิ้นสุดลงหรือยุติโครงการใดโครงการหนึ่ง

ในข้อตกลงนั้น โดยจะยกเลิกได้ต่อเมื่อมีมติเอกฉันท์ เมื่อมีมติดังกล่าวแล้ว ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในกรณีที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งให้ความเห็นชอบจึงจะยกเลิกการดำเนินการตามโครงการ

ข้อ ๗ เมื่อข้อตกลงสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการชำระบัญชีตามบันทึกข้อตกลงที่กำหนดไว้ โดยให้นำหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ ว่าด้วยการชำระบัญชี มาใช้บังคับโดยอนุโลม แล้วให้รายงานผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบด้วย

ข้อ ๘ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ประสงค์จะยกเลิกจากการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามบันทึกข้อตกลง ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งนั้นทราบ และให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสละสิทธิในทรัพย์สินที่นำมาเข้าร่วมโครงการ

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดละเลยต่อหน้าที่ตามที่ต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง หรือปฏิบัติหน้าที่อันอาจส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อทรัพย์สินของโครงการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ้นสุดจากการเข้าร่วมโครงการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลืออยู่ดำเนินการจัดการทรัพย์สินนั้นแทน และให้ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตกแก่โครงการ

ข้อ ๙ เมื่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้ความเห็นชอบข้อตกลงตามข้อ ๒ วรรคสองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องผูกพันข้อตกลงดังกล่าวจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามข้อตกลง แม้ภายหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

ภายใต้บังคับข้อ ๖ (๓) (ข) ห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเลิกการเข้าร่วมโครงการก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามข้อตกลง

ข้อ ๑๐ หากมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ในแต่ละกรณีดังนี้

(๑) กรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน

(ก) กรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเดียวกัน ให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย หากต่างอำเภอกันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย

(ข) กรณีพิพาทระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลกับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

(๒) กรณีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดหารือร่วมกันเพื่อแก้ไขข้อพิพาท หากยังหาข้อยุติไม่ได้ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัย

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยตาม (๑) และ (๒) ให้เป็นที่สุด

หน้า ๓๘

เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๑๒๕ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘

ข้อ ๑๑ ประกาศนี้ไม่มีผลกระทบต่อข้อตกลงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะที่ทำไว้ก่อนประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

วิษณุ เครืองาม

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ร่าง

บันทึกข้อตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ

เรื่อง (พิจารณาว่ากิจกรรม/โครงการ ควรกำหนดให้ตรงตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดไว้) (๑)

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือนี้ จัดทำ ณ (สถานที่)

เมื่อวันที่ (วัน เดือน ปี) ที่ทำบันทึก

๑. บันทึกข้อตกลงความร่วมมือนี้จัดทำขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรายชื่อดังต่อไปนี้

๑.๑ (ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

๑.๒ (ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

๑.๓ (ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ฯลฯ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายชื่อตามข้อ ๑ ตกลงร่วมมือกันเรื่อง (๑) โดยมี
วัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ (ประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับร่วมกัน ความประหยัด และคุ้มค่า)

๒.๑ เพื่อ

๒.๒ เพื่อ

๒.๓ เพื่อ

ฯลฯ

๓. บันทึกข้อตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะ เรื่อง (๑)
มีกำหนดระยะเวลา (ไต่ระยะเวลายาน / เดือน / ปี) ที่ตกลงกัน และมีผลเมื่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทุกแห่งตามข้อ ๑ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยให้ถือวันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสุดท้ายได้รับความ
เห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวันบังคับตามผูกพันตามบันทึก๔. กำหนดแผนการดำเนินงาน การบริหารค่าใช้จ่ายในโครงการตามบันทึกข้อตกลงร่วมมือกัน
จัดทำบริการสาธารณะ มีกำหนดดำเนินการดังต่อไปนี้๔.๑ ระบุกิจกรรม / โครงการ / สถานที่ / วิธีการดำเนินงาน / ระยะเวลา / ผู้รับผิดชอบ /
การบริหารค่าใช้จ่าย

๔.๒

๔.๓

๕. กำหนดงบประมาณรวม จำนวน บาท แยกออกได้ ดังนี้
(ระบุจำนวนกิจกรรม/โครงการ)

๕.๑ งบประมาณในกิจกรรม/โครงการ ที่ ๑ จำนวน บาท

๕.๒ งบประมาณในกิจกรรม/โครงการ ที่ ๒ จำนวน บาท

(โดยอาจมีการแบ่งกันรับผิดชอบหรืออาจจะรวมเป็นกองทุนร่วมกัน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสนับสนุนงบประมาณก็ได้ หรือจะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ โดยต้องกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการไว้ด้วย)

๖. ขอบเขตความรับผิดชอบในกิจกรรม/โครงการ ของการจัดบริการสาธารณะ

๖.๑ กำหนดขอบเขตพื้นที่การจัดบริการสาธารณะ (กิจกรรม/โครงการ)

๖.๒ กำหนดผู้รับผิดชอบดูแลการจัดกิจกรรม/โครงการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน การสนับสนุนงบประมาณ เป็นต้น ตามบันทึกข้อตกลง (อาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ หรือรูปแบบตั้งคณะกรรมการรับผิดชอบก็ได้)

๗. กำหนดวันที่ยกเลิกผลใช้บังคับ และลงลายมือชื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบันทึกความร่วมมือกัน และประทับตรา (ถ้ามี) ไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และต่างถือไว้ฝ่ายละ ๑ ฉบับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมลงนามบันทึกข้อตกลง

ลงนาม.....

(.....)

นายก.....

ลงนาม.....

(.....)

นายก.....

ลงนาม.....

(.....)

นายก.....

ลงนาม.....

(.....)

นายก.....

พยาน

ลงนาม.....

(.....)

ผู้ว่าราชการจังหวัด.....

ลงนาม.....

(.....)

นายอำเภอ.....

ลงนาม.....
 (.....)
 ท้องถิ่นจังหวัด.....

ลงนาม.....
 (.....)
 ท้องถิ่นอำเภอ.....

ลงนาม.....
 (.....)
 ตัวแทนภาคประชาชน

ลงนาม.....
 (.....)
 ตัวแทนภาคประชาชน

หมายเหตุ

๑. ตัวอย่างบันทึกข้อตกลงร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะ เป็นข้อกำหนดตามข้อ ๓ ของประกาศ ก. ก.ธ. เรื่อง การทำความตกลงร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดรายละเอียดให้บันทึกข้อตกลงต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมมือกัน เห็นควรเพิ่มเติมรายละเอียดหรือเพิ่มเติมประเด็นอื่นๆ ก็สามารถเพิ่มเติมได้ เช่น การตั้งคณะกรรมการติดตาม และประเมินผล การกำหนดให้คณะกรรมการบริหารโครงการ ให้รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการให้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ เป็นต้น
๒. การดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สิน ตามประกาศ ก.ก.ธ. ข้อ ๕ (๓) ที่เกิดจากการดำเนินการตาม บันทึกข้อตกลง สามารถกำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงได้ ไม่จำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุน มาเป็นผู้ดูแล อาจจะพิจารณาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ที่ตั้งของสิ่งสาธารณะให้รับผิดชอบดูแลก็ได้



เอกสารแนบ

31

บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ
ด้านการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ
(Mechanical Biological Waste Treatment : MBT)
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในพื้นที่เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร

ทำขึ้น ณ เทศบาลตำบลลานกระบือ
เมื่อวันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗

บันทึกข้อตกลงนี้จัดทำขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ภายในพื้นที่ จังหวัด
กำแพงเพชร ดังต่อไปนี้

- ๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร
- ๒) เทศบาลตำบลลานกระบือ
- ๓) เทศบาลตำบลช่องลม
- ๔) องค์การบริหารส่วนตำบลโนนพลวง
- ๕) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง
- ๖) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงทับแรด

ซึ่งต่อไปในบันทึกข้อตกลงนี้ได้ตกลงกันให้มีการจัดกลุ่มพื้นที่การให้บริการขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste
Treatment : MBT) โดยมีรายละเอียดของความ ตกลงดังนี้

๑. วัตถุประสงค์

๑.๑ การจัดทำบันทึกข้อตกลงนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ การบริหารจัดการขยะโดยวิธี
เชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ดำเนินการในด้านการบริหาร
จัดการขยะ ดังนี้

๑.๑.๑ เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการขยะแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น •

๑.๑.๒ ลดปริมาณขยะแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒ เพื่อให้การดำเนินการบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical
Biological Waste Treatment : MBT) เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชน
โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ

๑.๓ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่ถูกหลักสุขาภิบาลไม่ส่งผล
กระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอลานกระบือ

/๑.๔ เพื่อ...

- ๒ -

๑.๔ เพื่อเป็นการบำบัดขยะแบบผสมผสานที่สามารถช่วยยืดอายุการใช้งานของบ่อฝังกลบของเทศบาลตำบลลานกระบือ

๑.๕ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาลตำบลลานกระบือ สามารถนำงบประมาณไปพัฒนาในด้านอื่น

๒. การวางแผนการดำเนินงาน

๒.๑ การบรรจุกิจกรรมโครงการบริหารจัดการขยะ

๒.๑.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงแต่ละแห่งนำรายละเอียดกิจกรรมโครงการที่ได้ตกลงร่วมกันมาจัดทำเป็นแผนพัฒนาของแต่ละท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำกิจกรรมโครงการตามแผนดังกล่าวบรรจุในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘

๒.๑.๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงแต่ละแห่งจัดทำงบประมาณรายจ่ายทั่วไปเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามกิจกรรมโครงการของแต่ละท้องถิ่น ในส่วนความรับผิดชอบตามที่กำหนดเป็นกรอบไว้ในแผนพัฒนา

๓. ขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการ

ให้ การบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) มีขอบข่ายและกิจกรรมของจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะที่ครอบคลุมภารกิจดังนี้

๓.๑ ดำเนินการบำบัดขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ

๓.๒ รักษาสิ่งแวดล้อม สนับสนุน การดูแลสิ่งแวดล้อมบริเวณสถานที่บำบัดขยะ

๓.๓ จัดทำโครงการกิจกรรมเกี่ยวกับการลดขยะตั้งแต่ต้นทาง

๓.๔ หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบด้วย

๓.๔.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร อุดหนุนงบประมาณดำเนินการให้แก่เทศบาลตำบลลานกระบือ ดำเนินการบำบัดขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT)

๕.๔.๒ เทศบาลตำบลลานกระบือ ดำเนินการบำบัดขยะตามระบบเชิงกลชีวภาพ และ MBT พร้อมตั้งงบประมาณสมทบในการดำเนินการบำบัดขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT)

๕.๔.๓ เทศบาลตำบลช่องลม องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนพลวง องค์การบริหารส่วนตำบลบึงทับแรด ต้องดำเนินการจ่ายค่าธรรมเนียมในการบำบัดขยะให้แก่เทศบาลตำบลลานกระบือตามอัตราที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลลานกระบือ

/๔. ขอบเขต...

๔. ขอบเขตของพื้นที่การให้บริการ

การบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) มีขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมจัดทำ บันทึกข้อตกลงนี้ ประกอบด้วย

๑. เทศบาลตำบลลานกระบือ
๒. เทศบาลตำบลช่องลม
๓. องค์การบริหารส่วนตำบลโนนพลวง
๔. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง
๕. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงทับแรด

๕. การบริหารงบประมาณ

๕.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงแต่ละแห่งตั้งงบประมาณรายจ่ายของตนตามกิจกรรมที่ระบุไว้ในแผนงานการบริหารจัดการขยะ ตามหมวดและประเภทของค่าใช้จ่ายนั้นๆ

๕.๒ กรณี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงแต่ละแห่งตั้งงบประมาณรายจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลตำบลลานกระบือ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

๕.๓ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับการตรวจสอบ

๖. การตรวจเงินและประเมินผลงาน

๖.๑ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๘

๖.๒ เมื่อครบรอบการดำเนินงาน ๑ ปีของ การบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ให้ประชาสัมพันธ์และรายงานผลการดำเนินงานของ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปทราบ

- ๕ -

๗. การแก้ไขบันทึกข้อตกลง

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของข้อตกลง จะต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เข้าร่วมจัดทำบันทึกข้อตกลงรับทราบล่วงหน้าภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของข้อตกลง และเมื่อมติเห็นชอบร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนหน่วยงานที่ร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลง ทั้งหมดในประเด็นที่ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้ว ให้บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและมีผลใช้บังคับในเวลาที่เกิดผลกันนั้น

๘. การยกเลิกบันทึกข้อตกลง

หากมีการยกเลิกบันทึกข้อตกลงร่วมกันของ การบริหารจัดการขยะโดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจัด ประชุมร่วมกันและบันทึกเหตุผลการประชุมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ทั้งนี้ เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์และความตั้งใจจริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการบำบัดขยะ ร่วมกันตามข้อตกลงนี้ จึงได้ลงลายมือชื่อและประทับตรา (ถ้ามี) ไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และต่างถือไว้ฝ่ายละ ๑ ฉบับ

ลงนาม.....
(นายสุนทร รัตนกร)
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร

ลงนาม.....
(นายธีรศักดิ์ จันทอง)
นายกเทศมนตรีตำบลลานกระบือ

ลงนาม.....
(นายเฉลิม สงชัย)
นายกเทศมนตรีตำบลช่องลม

ลงนาม.....
(นายน้อย พะโยม)
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหลวง

ลงนาม.....
(นายวิรัตน์ จันทรวง)
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนพลวง

ลงนาม.....
(นายมานิตย์ อยู่ครอบ)
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบึงทับแรด

ลงนาม.....(พยาน)
(นางจิราพร หอมขจร)
หัวหน้าฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข

ลงนาม.....(พยาน)
(นายธีระชน สุขประเสริฐ)
รองปลัดเทศบาล

//บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการขยะ โดยวิธีเชิงกลชีวภาพ (Mechanical Biological Waste Treatment : MBT) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่เทศบาลตำบลลานกระบือ อำเภอลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร//

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ
โครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี
 โดย
ศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.)

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ทำไว้ ณ องค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

วันที่ 12 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2553

บันทึกข้อตกลงนี้จัดทำขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี

1. สมาชิกที่เข้าร่วม

1.1 โครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี มีภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมโครงการ ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 10 องค์กร ดังต่อไปนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสาย อำเภอตระการพืชผล
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง อำเภอตระการพืชผล
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลกุสุกร อำเภอตระการพืชผล
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยฝ้ายพัฒนา อำเภอตระการพืชผล
- 6) องค์การบริหารส่วนตำบลเซเบ็ด อำเภอตระการพืชผล
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำแซ่ อำเภอตระการพืชผล
- 8) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอตระการพืชผล
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลตากแดด อำเภอตระการพืชผล
- 10) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกจาน อำเภอตระการพืชผล

1.2 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นมีความประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมตามโครงการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากภาคีสมาชิกโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของภาคีสมาชิกทั้งหมด

2. วัตถุประสงค์

2.1 บันทึกข้อตกลงนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการกิจด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1.1 การดำเนินงานด้านการรวมน้ำ ประกอบด้วย การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะ การขุดสระน้ำในไร่นาประชาชน การพัฒนาพื้นที่รับน้ำ (แก้มลิง) ตามแนวพระราชดำริฯ การก่อสร้างทำนบเหมืองฝาย เพื่อกักเก็บน้ำเป็นแหล่งน้ำต้นทุนในการเกษตรกรรม การพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร การอุปโภค-บริโภค และสร้างความชุ่มชื้น ความอุดมสมบูรณ์แก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่

2.1.2 การดำเนินงานด้านการกระจายน้ำ ประกอบด้วย การพัฒนารูปแบบการส่งน้ำ เช่น การก่อสร้างคลองชลประทานลาดคอนกรีตหรือดิน คลองไส้ไก่ ชลประทานระบบท่อ เพื่อการเกษตรกรรมของประชาชนในพื้นที่ การส่งน้ำระหว่างแหล่งน้ำต้นทุนด้วยกัน และการสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

2.1.3 การดำเนินงานด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำ ประกอบด้วย การพัฒนาองค์ความรู้ทักษะ การร่วมดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่

2.2 บันทึกข้อตกลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี มีการดำเนินการติดตามวัตถุประสงค์ เพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ

3. ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง

การดำเนินงานโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ให้มีระยะเวลาการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง 3 ปี นับแต่วันลงนาม หากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระยะเวลาการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง ให้ถือตามมติของภาคีสมาชิกตามโครงการฯ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆ จะสามารถกระทำได้หลังจากการดำเนินงานผ่านไปแล้ว 1 ปี นับแต่วันลงนามบันทึกข้อตกลง

4. การวางแผนการดำเนินงาน

4.1 การกำหนดทิศทางการดำเนินงานของโครงการฯ ให้ภาคีสมาชิกตามโครงการฯ นำข้อมูลสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ มาวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน

4.2 ให้ภาคีสมาชิกตามโครงการฯ มีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ 4.1 มาจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วย

- (1) แผนการดำเนินงานด้านการรวมน้ำ
- (2) แผนการดำเนินงานด้านการกระจายน้ำ
- (3) แผนการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำ

4.3 การดำเนินงานตามโครงการฯ ดังกล่าว ให้รายงานต่อคณะกรรมการบริหารงานศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) สภาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมในท้องถิ่นนั้นๆ รับทราบ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

5. ขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการ

ให้โครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี มีขอบข่ายและกิจกรรมการจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการน้ำ ดังต่อไปนี้

5.1 โครงการด้านการรวมน้ำ เพื่อกักเก็บน้ำเป็นแหล่งน้ำต้นทุนในการเกษตรกรรม การอุปโภค-บริโภค และสร้างความชุ่มชื้น ความอุดมสมบูรณ์แก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ประกอบด้วย

- (1) การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะ
- (2) การขุดสระน้ำในไร่นาประชาชน
- (3) การพัฒนาพื้นที่รับน้ำ (แก้มลิง) ตามแนวพระราชดำริฯ
- (4) การก่อสร้างทำนบ เขื่อนฝาย
- (5) การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเพื่อการเกษตรกรรม และการอุปโภค-บริโภค

5.2 โครงการด้านการกระจายน้ำเพื่อการเกษตรกรรมของประชาชนในพื้นที่ ประกอบด้วย

- (1) การพัฒนารูปแบบการส่งน้ำ อาทิ เช่น การก่อสร้างคลองชลประทานคาคอนกรีตหรือดินคลองไส้ไก่ ชลประทานระบบท่อ เป็นต้น
- (2) การส่งน้ำระหว่างแหล่งน้ำต้นทุนด้วยกัน
- (3) การสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้า

5.3 โครงการด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มเกษตรกรในการบริหารจัดการน้ำ

- (1) การจัดประชุม อบรม สัมมนา กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ
- (2) การศึกษาดูงาน
- (3) การให้ประชาชนสมทบงบประมาณ หรือร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4 การเพิ่มหรือลดกิจกรรม ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ โดยจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ทั้งหมด

5.5 การดำเนินงานในแต่ละกิจกรรม จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการน้ำที่สามารถจัดทำร่วมกันได้

6. ขอบเขตของพื้นที่การให้บริการ

ให้โครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี มีเขตพื้นที่ให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกตามโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วย เขตพื้นที่ดังนี้

- 1) องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสาย อำเภอตระการพืชผล
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง อำเภอตระการพืชผล
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลกุสุกร อำเภอตระการพืชผล
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยฝ้ายพัฒนา อำเภอตระการพืชผล
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลเขเบ็ด อำเภอตระการพืชผล
- 6) องค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำแซ่ อำเภอตระการพืชผล
- 7) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง อำเภอตระการพืชผล
- 8) องค์การบริหารส่วนตำบลคากเค็ด อำเภอตระการพืชผล
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกจาน อำเภอตระการพืชผล

7. โครงสร้างและระบบการบริหารงาน

7.1 โครงสร้างการบริหารงาน

7.1.1 ในการดำเนินงานตามโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ให้มีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ดังนี้

(1) คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลภาคีสมาชิกทั้งหมด ประธานและรองประธาน โชนเหนือ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) ผู้แทนภาคประชาชนจากตำบลภาคีสมาชิก (ภาคีสมาชิกละ 1 คน) โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รับผิดชอบการกำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน การประสานงาน การกำกับ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการฯ

(2) คณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการฯ ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธาน โชนเหนือ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) ผู้อำนวยการกองช่าง ผู้อำนวยการกองพัฒนาชนบท และผู้อำนวยการกองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) และผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนงาน กองแผนและงบประมาณ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี) เป็นผู้ช่วยเลขานุการ รับผิดชอบการดำเนินงานตามโครงการฯ

7.1.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ และคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ และรายงานผลการแต่งตั้งให้คณะกรรมการบริหารงานศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) และจังหวัดรับทราบ

7.1.3 หากประธานหรือกรรมการผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ 7.1.1 (1) พ้นวาระการดำรงตำแหน่งทางการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวาระที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนหรือพ้นวาระการดำรงตำแหน่งด้วยเหตุผลอื่น ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรักษาการแทนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่

7.1.4 ให้คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ มีอำนาจในการสั่งการ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกหรือบุคลากรที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิกปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานด้านต่างๆ ของโครงการฯ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงร่วมกันและเป็นมติของคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ให้สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ดำเนินการไปตามนั้น

7.1.5 ให้คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะทำงานชุดอื่นๆ เพื่อดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย เมื่อเห็นควรว่าการดำเนินงานนั้นๆ เป็นเรื่องเร่งด่วนและฉุกเฉินหรือมีลักษณะเฉพาะ ส่วนคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะทำงานให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ

7.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน โครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ข้อ 2 ของบันทึกข้อตกลงฉบับนี้

8. การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ โครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นไปตามแนวทางในบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันของภาคีสมาชิก ศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) ข้อ 8 และระเบียบในการบริหารงานงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง

9. การจัดสรรพัสดุและครุภัณฑ์

9.1 การจัดสรรพัสดุและครุภัณฑ์ของโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน จังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นไปตามแนวทางในบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันของภาคีสมาชิกศูนย์เครือข่ายพัฒนาพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) ข้อ 9

9.2 พัสตุ ครุภัณฑ์ต่างๆ ที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนเพื่อใช้ในการกิจของโครงการฯ นั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นอันเนื่องมาจากภาวีสมาชิกนำไปใช้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาวีสมาชิกนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม ทั้งนี้ หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าภาวีสมาชิกใดเป็นผู้ก่อความเสียหายดังกล่าว ให้คณะกรรมการบริหาร โครงการฯ เป็นผู้ร่วมกันวินิจฉัย โดยให้ยึดตามมติเสียงข้างมากของคณะกรรมการบริหาร โครงการฯ

9.3 ในการซ่อมบำรุงเพื่อให้พัสตุ ครุภัณฑ์ที่สนับสนุนในกิจการของโครงการฯ อยู่ในสภาพดีและพร้อมในการปฏิบัติงาน ให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการซ่อมบำรุงพัสตุ ครุภัณฑ์ดังกล่าว

10. การประชุมและตัดสินใจ

10.1 การประชุมเพื่อปรึกษาหารือและตัดสินใจในการดำเนินงานของโครงการฯ ประกอบด้วยการประชุม 2 ระดับ คือ

(1) ระดับคณะกรรมการบริหารงานโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี

(2) ระดับคณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี

10.2 การประชุมคณะกรรมการบริหารงานโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ต้องจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยในทุกไตรมาส มีวัตถุประสงค์เพื่อวินิจฉัย ตัดสินใจ อนุมัติ ติดตามประเมินผล ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกัน การตัดสินใจหรือวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดๆ ให้กระทำโดยการลงมติอาศัยเสียงข้างมากของที่ประชุมและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ทั้งหมด ในกรณีที่มีเสียงเท่ากันให้ประธานคณะกรรมการฯ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ในกรณีฉุกเฉินให้อำนาจการตัดสินใจใดๆ ตกเป็นของประธานคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงระดับความจำเป็นและเร่งด่วนของสถานการณ์

10.3 การประชุมคณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ต้องจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยในทุกไตรมาส มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการร่วมกัน การตัดสินใจหรือวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดๆ ให้กระทำโดยการลงมติอาศัยเสียงข้างมากของที่ประชุมและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะอนุกรรมการบริหารงานโครงการฯ ทั้งหมด ในกรณีที่มีเสียงเท่ากันให้ประธานคณะอนุกรรมการฯ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ในกรณีฉุกเฉินให้อำนาจการตัดสินใจใดๆ ตกเป็นของประธานคณะอนุกรรมการฯ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงระดับความจำเป็นและเร่งด่วนของสถานการณ์

11. การจัดซื้อจัดจ้าง

11.1 การจัดซื้อจัดจ้างให้กระทำโดยคณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ และให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 และระเบียบ ข้อกฎหมาย ข้อสั่งการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

11.2 คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ มีหน้าที่จัดทำบัญชีพัสดุ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินต่างๆ ที่ต้องมีไว้ใช้ในการดำเนินงานของโครงการฯ และเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง บรรลุเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อจัดหาพัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ ในการดำเนินงานการบริหารจัดการน้ำไว้ในแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

12. การตรวจสอบและประเมินผลงาน

การตรวจสอบ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ของโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ กำหนด

13. การแก้ไขบันทึกข้อตกลง

การแก้ไขบันทึกข้อตกลงของโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานีให้เป็นไปตามแนวทางในบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันของภาคีสมาชิกศูนย์เครือข่ายพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) ข้อ 12

14. การยกเลิกบันทึกข้อตกลง

การยกเลิกบันทึกข้อตกลงโครงการนำร่องการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ให้เป็นไปตามแนวทางในบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดบริการสาธารณะร่วมกันของภาคีสมาชิกศูนย์เครือข่ายพัฒนาพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี (พทอ.) ข้อ 13

ทั้งนี้ เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์และความตั้งใจจริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนจังหวัดอุบลราชธานี ร่วมกัน จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และต่างถือไว้ฝ่ายละ 1 ฉบับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมลงนาม

ลงนาม.....

(นายพรชัย โค้วสุรัตน์)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี

ลงนาม.....

(นายทองคำ มีหิรี)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอนสาย

ลงนาม.....

(นายชัยประดิษฐ์ สมพล)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง

ลงนาม.....

(นายเทพฤทธิ์ บัวโรย)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกจาน

ลงนาม.....

(นายสุบรรณ หล้าบุตร)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยฝ้ายพัฒนา

ลงนาม.....

(นายถาวร หลุมทอง)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเซเป็ด

ลงนาม.....

(นายไพบูรณ์ วงศ์คำ)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำแซ่

ลงนาม.....

(นายสุวิทย์ รัตนน้อย)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแดง

ลงนาม.....

(นายฐิติวัฒน์ อ่อนภา)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตากแดด

ลงนาม.....

(นายอุตร ประสมสุข)

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอุสุกร

พยานการลงนาม

ลงนาม.....

(นายสุรพล สายพันธ์)

ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

ลงนาม.....

(นายสมพงษ์ ภูราญท์)

ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี

**บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย
ระหว่างศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย
พื้นที่ Zone ๐๑ จังหวัดร้อยเอ็ด
และเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย พ.ศ. ๒๕๕๗**

ทำขึ้น ณ องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง
เมื่อวันที่ ๑๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

บันทึกข้อตกลงนี้จัดทำขึ้นระหว่างศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลรอบเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลดงลาน องค์การบริหารส่วนตำบลขอนแก่น โรงพยาบาลร้อยเอ็ด สมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด สมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์ และมูลนิธิร้อยเอ็ดการกุศล

ซึ่งต่อไปในบันทึกข้อตกลงนี้เรียกว่า “ภาคีสมาชิก” โดยภาคีสมาชิกได้ตกลงกัน ให้บริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย มีชื่อว่า “เครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย” โดยมีรายละเอียดข้อความตกลงดังนี้

๑. เจเนอการเข้าเป็นภาคีสมาชิก

การลงนามในบันทึกข้อตกลงต้องกระทำโดยประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย และผู้บริหารของเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ การตกลงเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกนี้มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้เครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนี้

- ๒.๑.๑ ร่วมกันป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย
- ๒.๑.๒ ร่วมกันป้องกันและบรรเทาอุทกภัย
- ๒.๑.๓ ร่วมกันป้องกันและบรรเทาพายุภัย
- ๒.๑.๔ ร่วมกันป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง
- ๒.๑.๕ ร่วมกันป้องกันและบรรเทาภัยจากอุบัติเหตุทางถนน
- ๒.๑.๖ ร่วมกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอื่นๆ

๒.๒ เพื่อให้การดำเนินการของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ในช่วงต้นเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสำคัญ

๓. ระยะเวลาของบันทึกข้อตกลง

การดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้มีระยะเวลาดำเนินงานนับแต่วันลงนามเป็นต้นไป และหากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระยะเวลาดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง ให้ถือเป็นความตกลงร่วมกันของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย แต่ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขใดๆจะกระทำได้หลังจากการดำเนินงานผ่านไปแล้ว ๑ ปีของระยะเวลาดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง โดยอาศัยคะแนนเสียงของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทั้งหมด

๔. การวางแผนการดำเนินงาน

๔.๑ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินงาน โดยนำข้อมูลปัญหาด้านบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้น หรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมาวินิจฉัย และร่วมกันหาแนวทางป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว เพื่อกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติ

๔.๒ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ในการนำเอาข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในข้อ ๔.๑ มาจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อนำเสนอ ต่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกได้นำไปกำหนดงบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณมาสนับสนุนตามแผนการดำเนินงาน ได้แก่

- (๑) การจัดทำนโยบายการจัดการด้านบรรเทาสาธารณภัย
- (๒) การจัดทำแผนปฏิบัติการการจัดการด้านบรรเทาสาธารณภัย
- (๓) การจัดทำแผนการดำเนินงานและจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย
- (๔) การจัดทำแผนความต้องการกำลังคนเพื่อปฏิบัติงาน ของเครือข่ายความร่วมมือ

ด้านบรรเทาสาธารณภัย

- (๕) การจัดทำแผนการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของเครือข่ายความร่วมมือ

ด้านบรรเทาสาธารณภัย

- (๖) การจัดทำแผนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ทั้งนี้ ให้นำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการนั้นและแผนอื่นๆที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วย

๔.๓ การดำเนินงาน ให้ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

๕. ขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการ

ให้เครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยมีขอบข่ายและกิจกรรมของการจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัย ที่ครอบคลุมภารกิจดังนี้

๕.๑ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ให้มีขอบข่ายในการอำนวยความสะดวกและประสานงานภาคีสมาชิกในกิจกรรม ดังนี้

(๑) การป้องกันการเกิดอัคคีภัย ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการป้องกันอัคคีภัย การตรวจตราสิ่งของหรือสถานที่ที่ทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย พร้อมให้คำแนะนำในการเก็บรักษาเปลี่ยนแปลง หรือเคลื่อนย้าย

(๒) การเตรียมการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย โดยจัดให้มีบุคลากร เครื่องดับเพลิง วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ และเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะ

(๓) การจัดให้มีสถานที่เก็บรักษาสິงของดังกล่าวใน (๒) โดยแยกเป็นหน่วย หรือสาขาตามความจำเป็นเพื่อใช้ป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัยได้ทันทั่วทั้งที่ และต้องมีการตั้งหน่วยหรือสาขาอย่างน้อยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละหนึ่งแห่ง

- (๔) การจัดให้มีอาณัติสัญญาณแจ้งเหตุเพลิงไหม้

(๕) การจัดการบรรเทาทุกข์และการสงเคราะห์ผู้ประสบอัคคีภัยให้เป็นระเบียบโดยทั่วถึงและรวดเร็ว

- (๖) จัดให้มีการอบรมและดำเนินการฝึกซ้อมป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัย

(๗) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับหลักสูตรการฝึกอบรมและข้อปฏิบัติของอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๘) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยจัดให้มีหน่วยจ่ายน้ำกระจายอยู่ในพื้นที่

(๙) ดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนด

๕.๒ การป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ให้มีข้อช่วยในการอำนวยความสะดวกและประสานงานภาคีสมาชิกในกิจกรรม ดังนี้

(๑) การแจ้งเตือนภัย ได้แก่ การติดตามพยากรณ์อากาศและปริมาณน้ำฝนเพื่อการแจ้งเตือนแก่ประชาชน การจัดระบบการแจ้งเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพ

(๒) การเตรียมการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย โดยจัดให้มี วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ระบาย เครื่องสูบน้ำ และยานพาหนะ

(๓) การประสานการช่วยเหลือ โดยจัดเตรียมบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หน่วยพยาบาล เวชภัณฑ์ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(๔) การจัดตั้งศูนย์รับบริจาคเครื่องอุปโภคและบริโภค เงิน และอื่นๆ เพื่อนำไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(๕) การฟื้นฟูบูรณะสิ่งก่อสร้าง ตลอดจนสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหลังจากภัยสิ้นสุดลง

(๖) การดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนด

๕.๓ การป้องกันและบรรเทาवादภัย ให้มีข้อช่วยในการอำนวยความสะดวกและประสานงานภาคีสมาชิกในกิจกรรม ดังนี้

(๑) การแจ้งเตือนภัย ได้แก่ การติดตามพยากรณ์อากาศและปริมาณน้ำฝน เพื่อการแจ้งเตือนแก่ประชาชน การจัดระบบการแจ้งเตือนภัยให้มีประสิทธิภาพ

(๒) การเตรียมการป้องกันและบรรเทาवादภัย โดยจัดให้มี วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เสื้อชูชีพ พร้อมอุปกรณ์อื่นๆ และยานพาหนะ

(๓) การประสานการช่วยเหลือ โดยจัดเตรียมบุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หน่วยพยาบาล เวชภัณฑ์ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(๔) การจัดตั้งศูนย์รับบริจาค เครื่องอุปโภคและบริโภค เงิน และอื่นๆ เพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(๕) การฟื้นฟูบูรณะสิ่งก่อสร้าง ตลอดจนสิ่งสาธารณประโยชน์ต่างๆ ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหลังจากภัยสิ้นสุดลง

(๖) การดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนด

๕.๔ การป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง ให้มีข้อช่วยในการอำนวยความสะดวกและประสานงานภาคีสมาชิกในกิจกรรม ดังนี้

(๑) การจัดหาแหล่งน้ำในการอุปโภคและบริโภค เพื่อรองรับสถานการณ์ภัยแล้ง

(๒) การเตรียมการป้องกันและบรรเทาภัยแล้ง โดยจัดให้มี วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะและเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะในการแจกจ่ายน้ำ

(๓) การดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนด

๕.๕ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุทางถนน ให้มีข้อบ่งชี้ในการอำนวยความสะดวกและประสานงานภาคีสมาชิกในกิจกรรม ดังนี้

(๑) การเตรียมการป้องกันและบรรเทาภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุทางถนน โดยจัดให้มีบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้

(๒) ให้มีแผนการติดต่อประสานงาน อย่างเป็นขั้นตอน กรณีเกิดเหตุ

(๓) การดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนด

๕.๖ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอื่นๆ ให้มีข้อบ่งชี้ในการอำนวยความสะดวกและประสานงานภาคีสมาชิกในกิจกรรม ดังนี้

(๑) การศึกษาถึงสาธารณภัยอื่นที่อาจเกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(๒) การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ และเชื้อเพลิงสำหรับยานพาหนะเพื่อรองรับสาธารณภัยตาม (๑)

(๓) การดำเนินการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนด

๖. ขอบเขตของพื้นที่การให้บริการ

ให้เครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นภาคีสมาชิกตามบันทึกข้อตกลงนี้

๗. โครงสร้างและระบบการบริหาร

๗.๑ โครงสร้างการบริหารงาน

๗.๑.๑ ในการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้มีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ โดยให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ Zone ๐๑ จังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ. ๒๕๕๔

๗.๑.๒ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน มอบหมายให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานต่างๆ ของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงร่วมกัน และเป็นมติของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่กำหนดให้ดำเนินการไปตามนั้น

๗.๑.๓ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีมติจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อบำบัดปัญหาบางอย่างแทนเมื่อเห็นควรว่าการดำเนินงานนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนและฉุกเฉิน หรือมีลักษณะเฉพาะ และให้คุณสมบัติของคณะอนุกรรมการเป็นไปตามมติของ คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้กำหนด

๗.๑.๔ ในการดำเนินการด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้ดำเนินการตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้ความเห็นชอบ ในการปฏิบัติการตามแนวนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้ภาคีสมาชิกร่วมดำเนินการตามแนวนโยบาย หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนดก็ได้

๗.๒ อำนาจหน้าที่

๗.๒.๑ อำนาจหน้าที่การบริหารงาน

(๑) ให้ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่ประสานความร่วมมือภาคีสมาชิก เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) ควบคุมการบริหารงานของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

(๓) มีอำนาจในการสั่งการบุคลากร พนักงาน และ อปพร. ของภาคีสมาชิกเมื่อเกิดภัย

ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแทน

๗.๒.๒ เครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย จะต้องดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้ตกลงจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยร่วมกันให้แล้วเสร็จ โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน ดังนี้

- ผลสัมฤทธิ์ด้านกรอบเวลาการให้บริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ
- ผลสัมฤทธิ์ด้านความพึงพอใจของประชาชน การตอบสนองต่อปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ทันต่อความต้องการของประชาชน การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน
- ผลสัมฤทธิ์ด้านการใช้จ่ายงบประมาณมีความประหยัด คำนึงค่าตอบแทนที่ได้รับ การจัดสรรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก

๗.๒.๓ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่จะดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายเป็นสำคัญ

๗.๒.๔ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย กำหนดรายละเอียดและทำข้อตกลงเกี่ยวกับบทบาทของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

๗.๒.๕ ให้คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย สนับสนุนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของภาคประชาชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก

๗.๒.๖ ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกใด จะรับดำเนินงานในกิจกรรมของศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้ถือเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ตัดสินชี้ขาดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทั้งหมด

๗.๓ ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่กำกับดูแลอำนาจการ และมอบหมายงานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก เพื่อดำเนินการโดยให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ

๗.๔ ให้ดำเนินการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ การกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานดังกล่าว ควรให้ท้องถิ่นจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นที่ปรึกษาแก่คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

๘. การประชุมและการตัดสินใจ

๘.๑ ให้มีการประชุมประสานงานกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ไม่น้อยกว่าปีละ ๓ ครั้ง การวินิจฉัยชี้ขาดให้กระทำโดยการลงมติโดยอาศัยเสียงข้างมาก ตลอดจนให้มีการติดตามและประเมินผลเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาการดำเนินงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

๘.๒ การประชุมดังกล่าวเพื่อเป็นการอนุมัติ ติดตาม ประเมินผล ร่วมกันแก้ไขปัญหาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่เกิดขึ้นและพัฒนาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันให้เป็นไป อย่างต่อเนื่อง

๘.๓ การตัดสินใจลงมติต่างๆ ให้ถือตามเสียงส่วนใหญ่ โดยมติดังกล่าวจะต้องมาจากการประชุมของคณะกรรมการรณรงค์ประชุม ยกเว้นในกรณีฉุกเฉินให้คำนึงถึงระดับความมากน้อย และแรงด่วนของกรณีฉุกเฉิน ทั้งนี้การวินิจฉัยและการตัดสินใจใดๆ ให้เป็นดุลยพินิจของประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย และควรให้ท้องถิ่นจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นที่ปรึกษา

๘.๔ ให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย โดยคำแนะนำของประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้ประสานงาน จัดเตรียมเอกสารและวาระการประชุม บันทึกการประชุม และจัดทำรายงานการประชุม

๘.๕ จัดให้มีการประชุมประจำปีเพื่อสรุปผลการดำเนินงานของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ปีละ ๑ ครั้ง โดยผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ คณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีสมาชิก ท้องถิ่นจังหวัด ประชาคมท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านบรรเทาสาธารณภัยของกลุ่มพื้นที่นั้น

๙. การตรวจสอบและประเมินผลงาน

๙.๑ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเป็นลายลักษณ์อักษรส่งให้กับเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยทราบ

๙.๒ เมื่อครบรอบการดำเนินงาน ๑ ปีของเครือข่ายความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ให้ประชาสัมพันธ์และรายงานผลดำเนินงาน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปรับทราบ

๑๐. การแก้ไขบันทึกข้อตกลง

กรณีที่ภาคีสมาชิก มีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของบันทึกข้อตกลง จะต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกรับทราบก่อน ๓๐ วัน นับแต่วันที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของบันทึกข้อตกลง และเมื่อคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย มีมติเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัยทั้งหมด ในประเด็นที่ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้ว ให้บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และมีผลใช้บังคับในเวลาที่ดีกลงกันนั้น

๑๑. การยกเลิกบันทึกข้อตกลง

๑๑.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยใด มีความต้องการที่จะขอยกเลิกข้อตกลง จะต้องให้เป็นไปตามมติ ของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย รับทราบเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างน้อย ๓๐ วัน เพื่อให้โอกาสคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ตกลงในรายละเอียดในการดำเนินงานตามขั้นตอนไปสู่การทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันต่อไป

- ๗ -

๑๑.๒ ในกรณีการเข้า / การออก / การเพิ่มสมาชิก / การบอกเลิกบันทึกข้อตกลง ให้เป็นไปตามฉันทามติ ของคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการบริหารศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย ทั้งหมด

ทั้งนี้ เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์และความตั้งใจจริงของภาคีสมาชิกแต่ละแห่ง ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านบรรเทาสาธารณภัยร่วมกัน จึงได้ลงลายมือชื่อและประทับตรา (ถ้ามี) ไว้เป็นสำคัญ ต่อหน้าพยาน และต่างถือไว้ฝ่ายละ ๑ ฉบับ

ลงนาม.....
(นายบรรจง โมชิตจิรนนท์)
ประธานคณะกรรมการบริหาร
ศูนย์ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย

ลงนาม.....
(นายแพทย์เกรียงไกร โกวิทางกูร)
ผู้อำนวยการโรงพยาบาลร้อยเอ็ด

ลงนาม.....
(ร้อยตรีไสรวัฒน์ พุดป่า)
นายกสมาคมแสงธรรมรัตนการกุศลร้อยเอ็ด

ลงนาม.....
(นายบุญเลิศ เบี้ยทอง)
นายกสมาคมนครสาเกตกุศลสงเคราะห์

ลงนาม.....
(นายภาคิน เตชอุดมรัตน์)
ประธานมูลนิธิร้อยเอ็ดการกุศล

พยาน

ลงนาม.....
(นายโรจน์พงษ์ แก่นจันทร์)
ท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด

ลงนาม.....
(นายพิทยา กุดหอม)
หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดร้อยเอ็ด

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายมาตรา รัตนสกาวงศ์
วัน เดือน ปีเกิด	14 มกราคม 2530
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
ตำแหน่ง	พนักงานปฏิบัติการระดับกลาง

