

บทที่ 5

ปัญหาและแนวทางการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

เนื่องจากสภาพปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีได้จัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพียงแต่มีการขอคำปรึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่เป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งโดยสภาพแล้วการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังมีปัญหาอยู่มาก

กรณีที่ไม่มีการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะทั้ง ๆ ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือการที่ได้มีความพยายามที่จะจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จนั้น ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้วกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกฉบับให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะมีความชัดเจนในกรณีการจัดทำกิจการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเวลาที่กฎหมายบังคับใช้จนถึงปัจจุบันนี้ ก็เป็นช่วงเวลาพอสมควรแล้วแต่เพราะเหตุใด จึงไม่มีการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพราะเหตุใดจึงมีการบัญญัติถึงการทำสัญญาโครงการร่วมมือไว้ชัดเจนเฉพาะพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เท่านั้น จากการ

ประมวลปัญหาการจัดทำสัญญาโครงการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว นั้น ประกอบด้วยปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ปัญหาเนื่องจากเงื่อนไขของกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาของท้องถิ่น

5.1 ปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา บัญญัติให้เห็นถึงความสามารถที่จะจัดทำกิจการนอกเขตได้เท่านั้น แต่มิได้แสดงให้เห็นชัดเจนในการจัดทำกิจการนอกเขต นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำเช่นนั้น สามารถจะจัดทำกิจการในลักษณะความร่วมมือกันได้ โดยแสดงให้เห็นขอบเขตกว้าง ๆ ที่อยู่ในวิสัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำกิจการร่วมกันได้เท่านั้น

การจัดทำกิจการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีสัญญาหรือข้อตกลง อันอาจเรียกว่าสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อาจทำกิจการร่วมกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ ก็มีได้กล่าวชัดถึงรูปแบบของความร่วมมือจะเป็นเช่นใด ไว้เช่นกัน

ดังนั้น ตามความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับแล้ว ในกรณีนี้เห็นว่า สมควรที่จะให้นำเทคนิคการจัดทำกิจการสาธารณะในรูปแบบการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาปฏิบัติใช้ และเป็นที่น่าสนใจกันชัดเจนแล้ว แนวทางที่ควรจะดำเนินการต่อไป คือ บัญญัติในกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมี 2 แนวทาง ดังนี้

5.1.1 แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.1.1 การแก้ไขในเรื่องจำนวนในการจัดทำกิจการร่วมกันเพื่อจัดทำสัญญา ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ เพราะเทศบาลเป็นหน่วยงานที่บริหารเมืองแต่เมือง ที่ตั้งกระจายกระจายไปทุกภูมิภาค ทุกจังหวัดเป็นเขตที่มีกำลังมาก ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และความรู้ความสามารถ แต่ทั้งนี้ สภาพปัญหาของอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องรับผิดชอบอยู่นั้น อาจมีปัญหาในแง่ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อาทิ การกำจัดขยะที่ต้องอาศัยพื้นที่ในการกำจัดขยะเทศบาลส่วนใหญ่มักจะเป็นเขตชุมชน จึงเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น ในด้านการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของเทศบาลจึงย่อมมีอยู่ โดยที่แก้ไขปัญหาโดยการใช้พื้นฐานที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ซึ่งตามตัวอย่างนี้ เป็นการร่วมมือที่เป็นวิธีการหนึ่งที่จะจัดการกับปัญหาของเทศบาลที่มีอยู่ตามสภาพของสังคมเมืองได้ ดังนั้น วิธีการหรือเทคนิคนี้ ย่อมมีความเหมาะสมที่เทศบาลจะนำไปใช้ได้ ในอนาคต

ข. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

สุขาภิบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่ตั้งของชุมชนขนาดย่อมมีขนาดของพื้นที่ หรือจำนวนประชากรไม่มาก และตั้งกระจายอยู่ทุกภูมิภาคและทุกจังหวัด ดังเช่น เทศบาล อาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลยังไม่แข็งแกร่งทุก ๆ ด้านเทียบเทศบาล แต่ทั้งนี้ในแง่ภารกิจของสุขาภิบาลก็ไม่แตกต่างกับเทศบาลนัก ดังนั้น วิธีการหรือเทคนิค การทำกิจการร่วมกันของสุขาภิบาลจึงย่อมมีความจำเป็นที่สามารถจะช่วยกันจัดทำบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นได้ โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง

ค. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครอันเป็นเอกนคร (Primate city) ของประเทศไทยเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ด้านประชากรเศรษฐกิจ ฯลฯ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในประเทศมีงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ มหาศาลมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมากมายมีศักยภาพมากเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงที่มี

หลายรูปแบบ อาทิ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้ ในแง่พื้นที่ที่ต่อเนื่องกันนั้นบางภารกิจ เช่น ระบบการกำจัดน้ำเสียในระบบโครงการรวมขนาดใหญ่ การกำจัดขยะ อาจจะทำให้กรุงเทพมหานครจำต้องร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่รายล้อม นอกจากนี้ในภารกิจบางด้านกรุงเทพมหานครอาจจะมีศักยภาพมากกว่าภารกิจที่มีอยู่ เช่น บางพื้นที่กรุงเทพมหานครอาจจะมีรถขยะในจำนวนที่มากกว่าภารกิจ ในด้านเศรษฐศาสตร์แล้วการที่รถขยะปฏิบัติงานไม่เต็มที่ย่อมไม่คุ้มค่ากับการจัดซื้อการบำรุงรักษากรุงเทพมหานครอาจทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่รายล้อมไม่ได้ โดยสามารถจัดสรรการเก็บรายได้ จึงเป็นการบริการสาธารณะในท้องถิ่นอื่น ๆ และพร้อม ๆ กับหารายได้ให้กรุงเทพมหานครหรือรวมกันไปด้วย

จึงสรุปว่าการจัดทำกิจการร่วมกันของกรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงย่อมน่าจะมีขึ้นมา นอกจากนี้ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้จัดทำข้อตกลงร่วมมือกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มาก และคงจะมีมากต่อไป เพียงแต่ว่าเป็นการดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครเสียใหม่

ง. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

เมืองพัทยา เป็นรูปแบบพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้แบบผู้จัดการเมือง (City Manager) เพื่อนำรูปแบบดังกล่าวมาจัดการกับภารกิจของเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบพิเศษแต่ก็ปรากฏว่าภารกิจหลายอย่างของเมืองพัทยาได้มีผู้วิจารณ์อยู่มาก เนื่องจากเมืองพัทยาเติบโตอย่างรวดเร็ว มีปัญหาการจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาทิ 1. ปัญหาน้ำเสีย 2. ปัญหาการรुक้าที่สาธารณะ 3. ปัญหาขยะมูลฝอย 4. ปัญหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่เพียงพอ ฯลฯซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น นั้น บางปัญหาเมืองพัทยาก็สามารถจะแก้ปัญหาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงหรืออยู่ติดออกไปได้ เช่น ระบบกำจัดน้ำเสียของเมืองพัทยาอาจจะขยายโครงข่ายให้กว้างขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนเงินทุน ตามที่ได้ทำสัญญาหรือข้อตกลงกัน ซึ่งเป็นการลดการใช้เงินงบประมาณใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเป็น การเพิ่มรายได้ของเมืองพัทยาด้วย

ดังนั้น การจัดทำกิจการร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยา กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงย่อมมีความจำเป็น

จ. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัจจุบันเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่จัดตั้งล่าสุด(ในปี พ.ศ. 2540) โดยพัฒนามาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบ เดิมที่บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยมีอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้ (1) การชื้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย (2) จัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด (3) สนับสนุนสมาคมตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น (4) ประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาคมตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สมาคมตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการ สมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎหมาย (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราช บัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอำนาจที่กฎหมายจะต้อง กำหนดรายละเอียดไว้อีกครั้ง จึงอาจจะกล่าวได้ว่าถึงแม้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่กฎหมาย ก็พยายามให้มีอำนาจหน้าที่ซ้อนทับกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งโดยสภาพของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีพื้นที่ทับซ้อนองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วทั้งจังหวัดโดยสภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเหมาะสม ที่จะดำเนินการจัดทำกิจการร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

สำหรับกรณีการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ขณะนี้ สภาพการบริการ สาธารณะมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการกว้างขวางมีพื้นที่ครอบคลุมหลายจังหวัด เพื่อที่จะได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ดำเนินการได้ เช่น ระบบการกำจัดน้ำเสีย หรือระบบ การจัดการระบบลุ่มน้ำ เพื่อสาธารณูปโภค ซึ่งจะต้องดำเนินการตลอดลุ่มน้ำ ซึ่งมีพื้นที่ หลายจังหวัด ดังนั้น การจัดทำกิจการร่วมกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงย่อมมี ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดทำกิจการนอกเขตได้เท่าที่จำเป็นมิได้บัญญัติชัดเจนกับพระราชบัญญัติสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ร่วมกันเพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ที่จะ ร่วมกันทำกิจการนอกเขตมีมาก ที่จะทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ยัง ขาดแคลนอยู่ ควรเป็นการร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย เช่น อาจจะมีความร่วมมือ อาทิ ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วน จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลต่าง ๆ เทศบาลกับสุขาภิบาล เป็นต้น นอกเหนือจากการร่วมมือในระดับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกันแล้ว ซึ่งอาจจะจัดทำกิจการได้มากและหลากหลายตาม ความเหมาะสมกับภารกิจ สภาพพื้นที่เงินทุน เป็นต้น

ดังนั้น การปรับปรุง กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 ฉบับ ก็นับเป็น อีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยลดปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำกิจการร่วมกันขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะทำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าในท้องถิ่น และจะเป็นการพัฒนา ประเทศชาติในสวนรวมได้

5.1.2 การแก้ไขในเรื่องเงื่อนไข และข้อจำกัดในการจัดทำกิจการนอกเขตร่วมกัน เพื่อให้จัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะนี้ กฎหมายได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้วางเงื่อนไขและข้อจำกัดในการจัดทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การจัดทำกิจการนอกเขต นั้น เป็นกรอบที่การจัดทำกิจการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้

ซึ่งในส่วนของเงื่อนไขและข้อจำกัดในการจัดทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้วางเงื่อนไขแตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา จึงมีปัญหาทำให้ว่าการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแบบ จะมีความแตกต่างกันในการจัดทำกิจการร่วมกันนอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใด เช่น กรุงเทพมหานครและเทศบาลจะจัดทำกิจการนอกเขตร่วมกัน เทศบาลจะต้องได้รับความอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน แต่กรุงเทพมหานครไม่จำเป็นต้องขออนุมัติ จึงจะเห็นได้ว่าขั้นตอนเหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำหรับการจัดทำกิจการร่วมกันนอกเขต ที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากที่จะไม่สามารถคาดเดาได้ว่าในส่วนที่มีขั้นตอนที่แตกต่างกันนี้ จะมีอุปสรรคอย่างไร และใช้เวลานานแค่ไหน ในเรื่องอุปสรรคที่แตกต่างกันนี้

ในส่วนของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในที่นี้จะขอก้าวถึงองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น เนื่องด้วยสภาตำบลมิได้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และมีพื้นที่ครอบคลุมชนบทของประเทศ เป็นการปกครองที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้นำของการปกครองระบบประชาธิปไตย และจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศในอนาคต

องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีกำลังคนกำลังทางเศรษฐกิจไม่มาก ปัญหาในด้านการบริการสาธารณะตามภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่ ย่อมประสบปัญหา ดังนั้น ความจำเป็นที่องค์กร

บริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องทำกิจการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ย่อมมีมาก ถ้าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรากหญ้ามีผลที่ดีต่อประชาชนแล้ว หรือตอบสนองต่อประชาชนได้ ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศชาติหรือประชาชนโดยส่วนใหญ่ได้ ระบบการทำกิจการร่วมกันโดยองค์การบริหารส่วนตำบลจึงย่อมมีความจำเป็นมาก ซึ่งที่ผ่านมานั้นได้มีการศึกษาแนวทางปฏิบัติของการจัดทำข้อตกลงร่วมกันแล้วในเขต จังหวัดสมุทรปราการโดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบล บางแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ และ องค์การบริหารส่วนตำบลบางโหลงเมื่อประมาณเดือนพฤษภาคม 2540 ซึ่งขณะนี้ การดำเนินการยังไม่คืบหน้า ในส่วนนี้ เนื่องจากว่ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการจัดทำ สัญญามีจุดเริ่มต้นอย่างไร ขอบเขตของสัญญาดังกล่าวจะเป็นเช่นใด การร่วมลงทุน การร่วมดำเนินการ ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นวิธีการที่จำเป็นเนื่องจากหลักการจัดทำสัญญา ร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการหรือเทคนิคในการจัดทำบริการ สาธารณะที่ใหม่ สำหรับประเทศไทย

แนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นทุกฉบับ ในประเทศไทยควรจะมี บัญญัติแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ แก้ไข เพิ่มเติมในส่วนของการจัดทำกิจการนอกเขต และการจัดทำกิจการร่วมกัน ให้สอดคล้องและ พัฒนาเหมือนกัน เพื่อที่จะพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดทำสัญญา ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.3 การที่บัญญัติกฎหมายในส่วนของการร่วมมือกันในรูปแบบของการจัดหา สัญญา

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไว้ ข้างต้นแล้ว แต่การแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอเนื่องจากยังไม่กล่าวถึง การจัดทำกิจการร่วมกันจะมีรูปแบบของการทำสัญญาระหว่างกันอย่างไรได้บ้าง และ สัญญาที่จะจัดทำมีความพิเศษนอกเหนือไปจากสัญญาแพ่งอย่างไร อันจะมีผลทำให้ จะพิจารณาว่าองค์กรตรวจสอบควรจะเป็นองค์กรใด

ดังนั้น ทางหนึ่งที่จะต้องจัดทำขึ้นคือ การบัญญัติกฎหมายในส่วนของการร่วมมือกัน ในรูปแบบของการจัดทำสัญญาซึ่งในกฎหมายดังกล่าวควรบัญญัติถึงหลักการการจัดทำ

กิจการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดทางเลือก วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ในการจัดทำบริหารสาธารณะ และเป็นการกำหนดวิธีการที่จำเป็นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ นั้น และสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเนื้อหาสาระ (1) ชื่อสัญญาร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมในสัญญา (3) อำนาจหน้าที่และจำนวนคณะกรรมการบริหารโครงการในสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ลักษณะและสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมสัญญา (5) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมสัญญาด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการบริหาร (6) รูปแบบวัตถุประสงค์และเนื้อหาของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) การอื่น ๆ ที่จำเป็น ซึ่งการบัญญัติถึงหลักการและรูปแบบสาระของสัญญาในกฎหมายเฉพาะย่อมจะทำให้สะดวกกว่าการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละเอียดและยอมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชัดเจนถึงวิธีการของการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างกัน จึงน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ

5.2. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาภายในท้องถิ่น

ปัญหาในสวนนี้เป็นปัญหาที่หลากหลาย เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ ที่แตกต่างกันไป เช่น ปัญหาด้านการคลัง ปัญหาด้านภารกิจ ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจในเรื่องของสัญญาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอในการจัดทำบริหารสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่และงบประมาณขององค์กรแยกต่างหากจากรัฐ ซึ่งจากการพัฒนาแบบกระจายอำนาจ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับภาระสำคัญทั้งในด้านการจัดทำบริหารสาธารณะ

พื้นฐาน¹ ภายใต้กรอบของภารกิจใหม่นี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากกว่าเดิมหลายเท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับระดับรายได้และเงินอุดหนุนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็สามารถคาดการณ์ได้ว่าท้องถิ่นจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามภารกิจใหม่ได้อย่างแน่นอน ในปี 2538 นี้ ท้องถิ่นมีรายได้รายจ่ายเพียงประมาณ 52,000 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 3.5 ของรายจ่ายในภาครัฐทั้งหมด

จากปัญหาดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อประสบปัญหาการคลังก็มักจะชลอการทำงานที่บริการสาธารณะ ผลกระทบดังกล่าวนั้นก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคิดที่จะร่วมมือกันจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงเป็นไปได้ไม่ได้เพราะการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะต้องร่วมออกเงินทุนให้แก่โครงการที่จะจัดทำขึ้นมาในการดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยตรง จากการทำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองอาจมีงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะเองไม่เพียงพออยู่แล้ว การที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่การบริหารร่วมมือระหว่างกันอีก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับภาระในส่วนนี้ จึงเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจัดทำสัญญาร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นสิ่งจำเป็นในการตอบสนองการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่เพิ่มขึ้น และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งจะมีความซับซ้อนในด้านการเก็บภาษี และงบประมาณแผ่นดิน การกระจายอำนาจการคลังนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวม กระจายความเจริญและความมั่งคั่งสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้ท้องถิ่นมีวิธีการใหม่ดังเช่นการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นการสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่น

¹จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), (พฤศจิกายน 2538) หน้า 70.

5.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสัญญาร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการหรือเทคนิคใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังไม่เคยมีการ ดำเนินการมาก่อน จึงยังไม่เกิดตัวอย่างที่จะให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และเข้าใจนำไปปฏิบัติ อย่างแพร่หลาย

นอกจากนี้ การเกิดตัวอย่างที่ดำเนินการแล้ว จึงยากที่จะชี้ให้เห็นว่า การดำเนินการ จะมีอุปสรรคเช่นใด จะต้องมีการแก้ไขอย่างไรผลดี ผลเสียของการดำเนินการจะเป็นเช่นใด ดังนั้น เพื่อให้มีการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดโครงการตัวอย่างเพื่อเป็นแบบสาธิตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษา

5.3 ปัญหาผู้บริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะขาดการประสานงานกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง

เนื่องด้วยผู้บริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่มีพื้นที่อยู่ใกล้เคียงกัน มักจะขาดการติดต่อสื่อสาร หรือประสานงานถึงปัญหาที่แต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบอยู่ จึงทำให้ทราบว่ามีปัญหาร่วมกัน จึงไม่อาจจะมาร่วมกันแก้ไขปัญหาได้ ซึ่ง การติดต่อประสานงาน ขณะนี้ ก็เป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละผู้บริหารเท่านั้น

ดังนั้น การที่จะทำให้ทราบปัญหาร่วมกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องรับทราบปัญหาและจะต้องเผยแพร่ปัญหาและประสานงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตองค์การฯ เพื่อให้มาแก้ไขปัญหา

สำหรับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกันแต่ไม่ได้อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรุงเทพมหานครกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง คงจะต้องมีการพบปะจัดตั้งเป็นกลุ่มขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาพบปะกัน เพื่อทำให้ทราบปัญหาและสามารถแก้ปัญหาร่วมกันได้

5.4 ปัญหาเกิดขึ้นจากรัฐเข้าไปดำเนินการแทนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

ปัญหานี้เกิดจากการที่รัฐได้ครอบคลุมและครอบงำกิจการในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยไม่มีระบบที่ชัดเจน โดยได้สร้างความสับสนให้แก่ท้องถิ่นที่จะทำภารกิจพื้นฐานของบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติซึ่งในส่วนของกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างไม่ชัดเจน จนทำให้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นละเลยการทำภารกิจดังกล่าว โดยรัฐได้เข้ามาจัดการในการจัดทำบริการสาธารณะแทนที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ท้องถิ่นขาดความสนใจที่จะทำบริการสาธารณะที่จำเป็นจะต้องมีการทำกิจการร่วมกันแต่ มุ่งที่จะให้รัฐเข้ามาจัดการแทน จึงทำให้การทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นจึงไม่เกิดขึ้น

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเร่งบัญญัติกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นกันเอง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเร็ว