

## บทนำ



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นไปจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างขึ้นเอง โดยองค์กรกระจายอำนาจมีอิสระในการดำเนินการ โดยไม่อยู่ภายใต้ การควบคุมบังคับบัญชา แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ตามที่ได้มีข้อบัญญัติตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมา และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็บัญญัติให้การจัดระเบียบการปกครององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น และตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครอง ท้องถิ่นก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่จะต้องดำเนินการใน กิจการต่าง ๆ เช่น กิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การประกอบอาชีพ การศึกษา ศาสนา ศิลป วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย สถานพยาบาลและโรงพยาบาล และส่งเสริม คุณภาพชีวิต รักษาความสะอาดของถนน ฯลฯ นั้น ก็ย่อมหมายความว่า องค์กรเหล่านั้น รัฐได้มอบหมายให้ไปจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้มีกำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น ดังนั้น ทั้งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้และเพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ ท้องถิ่น จึงจะต้องถูกกำกับดูแลในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็ต้องมีให้ชัดกับหลักการกระจาย อำนาจตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย

รูปแบบของการกำกับดูแลทางปกครองได้แบ่งออกเป็น

1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออก เป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ การวางกฎข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งคำวินิจฉัย การทำสัญญา

และการปฏิบัติการ ซึ่งจะสามารถจำแนกรูปแบบของการกำกับดูแลเหนือการกระทำเหล่านี้ คือ การให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรืออนุมัติ การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้ง และการสั่งการเลิก การดำเนินการแทน

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล ซึ่งมีรูปแบบการกำกับดูแล ให้แก่การยุบสภาท้องถิ่น การสั่งพักราชการ การถอดถอนจากตำแหน่ง การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน

ลักษณะของการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการทำสัญญานั้น ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลอื่นที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลธรรมดา

สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นว่าข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอิสระอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นการทำเป็นสัญญา ซึ่งได้มีความเห็นว่า สัญญาเกี่ยวกับแผนงานที่จะปฏิบัติ (Contrats de plan) ก็คือ การประกาศเจตนารมณ์ของคู่สัญญาเป็นการกำหนดความผูกพันที่มีต่อกันหรือเป็นเอกสารที่ปรากฏคำมั่นสัญญาของทั้ง 2 ฝ่าย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสัญญาประเภทหนึ่งที่ทำให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญานั้น หมายความว่า ในส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำนั้น สัญญาเป็นวิธีการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์หรือสามารถนำมาเลือกใช้ได้

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอมุ่งประสงค์ศึกษาการร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมมือในระดับนี้กระทำโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำความเข้าใจกันมากขึ้น โดยระบุข้อตกลงร่วมมือกันไว้ในสัญญา (Contrats de plan) ควรหลีกเลี่ยงลักษณะที่รัฐบังคับหรือบัญญัติฝ่ายเดียวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเกิดจากความสมัครใจ นั่นก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการทำความเข้าใจกับองค์กรอื่น ๆ ว่าควรรับผิดชอบหรือหน้าที่นั้นเหมาะสมกับท้องถิ่นของตนหรือไม่ เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพยายามมุ่งไปหาหลักการของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์การจัดทำและสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยทั้งนี้ ลำดับการวิเคราะห์มุ่งที่จะชี้ให้เห็นในลำดับแรก

ว่าสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบางลักษณะคล้ายกับสัญญาทางปกครองว่า เป็นสัญญาที่มีความพิเศษอย่างไรจากสัญญาทางปกครองที่มีความแตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่ง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ในหัวข้อเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่ศึกษาหลักการหรือรูปแบบสัญญาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นที่รับทราบและนำไปใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทยจะเป็นไปอย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งประสงค์

โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบในโครงการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ข้อตกลงกันว่ามีความเหมาะสมสำหรับรูปแบบในการทำสัญญาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และมีข้อดี ข้อเสียเช่นใด และควรจะไปพัฒนาไปในทางเช่นใดต่อไป

### ขอบเขตวิทยานิพนธ์

ศึกษาสัญญาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีลักษณะหรือรูปแบบว่าเป็นเช่นใด และมีลักษณะหรือรูปแบบเป็นหรือแตกต่างเช่นใดจากสัญญาทางปกครองหรือไม่ อย่างไร

และศึกษาถึงข้อตกลงหรือสิ่งที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการในประเทศไทยว่าเป็นไปในรูปแบบของสัญญาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และแนวทางการพัฒนาหรือความเหมาะสมในการนำรูปแบบของสัญญาความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้หรือจะนำมาใช้ในประเทศไทยต่อไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ประชาชนในท้องถิ่นต่างจะได้รับผลประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มี

ประสิทธิภาพแน่นอนยิ่งขึ้น

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะวางแผนการพัฒนาโดยให้ท้องถิ่น  
ร่วมกันปฏิบัติการไปได้ในทิศทางเดียวกัน

3. ท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ จะสามารถจัดการเกี่ยวกับเงินลงทุนในโครงการ  
ต่าง ๆ ที่ดำเนินการร่วมกันได้โดยประหยัดเงินทุนทั้งท้องถิ่นและองค์กรนั้น ๆ

4. ท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการที่รัฐมอบให้ท้องถิ่นกระทำการโดยมีความ  
ต่อเนื่องและแน่นอน