

ภาค 2 สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

บทที่ 4

การจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ปัจจุบันนี้ ถึงแม้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะดำเนินการร่วมกัน เพื่อปฏิบัติภารกิจให้ลุล่วงตามเจตนารมณ์ที่รัฐประสงค์จัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้มีองค์กรในพื้นที่ที่เป็นองค์กรต่างหากจากรัฐสามารถที่จะบริการสาธารณะในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ซึ่งปัจจุบันนี้การปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวก็มิได้บรรลุผลงตามเจตนารมณ์ แต่อย่างใดโดยที่ทางเลือกหนึ่งในการบริการสาธารณะ คือ การจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดการ การบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ซึ่งเป็นรูปแบบของการดำเนินการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสัมพันธ์ระหว่างกันที่จะจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อที่จะพร้อมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างบางรูปแบบ และเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นที่จะดำเนินการ โดยรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นอีกรูปแบบที่ต่างจากจัดตั้งสหการคือ เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำสัญญา หรือ บันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือร่วมกัน และอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการร่วมกัน โดยวางข้อบังคับการดำเนินการไว้ล่วงหน้า ซึ่งการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ จึงมิได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ประการใด

ซึ่งสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้อาจจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครองก็ได้ แล้วแต่ความประสงค์และการจัดทำบริการสาธารณะคืออย่างน้อยต้องเป็นกิจการที่จะต้องมือออกทุนร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีสัญญาที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทาง

ปกครอง ซึ่งสัญญาดังกล่าวมีความจำเป็นที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำสัญญาร่วมกันอันเป็นสัญญาทางปกครองโดยแท้

แต่ทั้งนี้ ทำไมจึงมีปัญหว่าการทำสัญญาร่วมมีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงไม่มีการดำเนินการมาก่อน อย่างที่กล่าวไว้เบื้องต้นว่าการกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจตามกฎหมายในส่วนที่บัญญัติว่าการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำการนอกระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ ได้¹ เพราะเหตุว่าการจัดทำสัญญาระหว่าง

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511

มาตรา 31 ทวิ จังหวัดอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สมาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511

มาตรา 57 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สมาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511

(มีต่อหน้าถัดไป)

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น นั้น คงจะต้องมีท้องถิ่นใดดำเนินการนอกเขตเสมอ เว้นแต่กรณี

(ต่อจากเชิงอรรถ 1 หน้า 49)

มาตรา 25 ทวิ สุขาภิบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มาตรา 93 กรุงเทพมหานครอาจดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และ

(2) ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และ

(3) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

มาตรา 69 เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยาเมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา

(2) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และ

(3) ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต

(มีต่อหน้าถัดไป)

ในเขตอำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจจะจัดทำสัญญา
ร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตได้ แต่อย่างไรก็ตามก็มีการกระทำ
บางอย่างถึงแม้จะเป็นการทำงานนอกเขตแต่ในลักษณะของการกระทำไม่ต้องเป็นการทำกิจการ
นอกเขตก็ได้ดำเนินกิจการที่มีลักษณะทั่วไปที่ไม่จำต้องแจ้งบอกกล่าวล่วงหน้า เช่น รถบริการ
น้ำหรือรถเก็บขยะอาจจะขับผ่านพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนิน
การในกิจการนอกเขตตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

ซึ่งปัญหาดังกล่าว อาจจะเป็นเพราะกฎหมายไม่ชัดเจนหรือกรณีอื่น ๆ คงจะ
ต้องขอกกล่าวต่อไปนี้ แต่โดยพื้นฐานแล้วนั้น ถึงแม้จะได้มีการบัญญัติในเรื่องนี้ นับแต่

(ต่อจากเชิงอรรถ 1 หน้า 50)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน
ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 46 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่
ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อ
ได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วน
ตำบล หรือร่วมกับสภาพัฒนาการ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความ
ยินยอมจากรัฐบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการ
บริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการ
เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

ปี พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นปีแรกที่ได้มีการบัญญัติโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสุขภาพเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว และกฎหมายว่าด้วยเมืองพัทยากรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับใหม่ ก็ได้บัญญัติไว้ตั้งแต่ต้น นั้น นอกจากนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำความร่วมมือกันในรูปแบบของการจัดทำสัญญาได้หรือทำข้อตกลงเป็นหนังสือได้ คือ การดำเนินการในเรื่องพัสดุ แต่ขณะนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าหน่วยงานท้องถิ่นมิได้เข้าร่วมดำเนินการร่วมกันในเรื่องดังกล่าว ซึ่งปัญหาอาจจะเป็นเพราะระเบียบว่าด้วยการพัสดวยังไม่มีความชัดเจนหรือไม่ ดังจะได้ศึกษาต่อไป แต่ทั้งนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าปัญหาที่เป็นแกนกลางและเป็นปัญหาดังเดิมมาคือการเห็นว่าปัญหาของการสืบเนื่องจากหลักการในทางปกครองในเรื่องการกระจายอำนาจ (decentralization) ยังไม่มีความชัดเจนคือ ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จะสั่งการราชการส่วนท้องถิ่น จะสั่งการในลักษณะการบังคับบัญชาไม่มีความแตกต่างกับการควบคุมกำกับดูแล แต่ทั้งนี้ การพัฒนาความคิดและหลักการการกระจายอำนาจได้มีความชัดเจนตามลำดับเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดวางระเบียบราชการแผ่นดินให้มีการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เหมาะสมจะต้องมีองค์การปกครองท้องถิ่นคือ

ตามมาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์

ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้ ซึ่งหมายความว่าต่อไปนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเป็นอิสระต่างหากจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยเต็มที่แล้ว ต่อไปนี้การ จัดประสานงานระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

มีบทบาทเสริมเท่านั้น องค์การปกครองท้องถิ่น จึงจะต้องร่วมกันประสานงาน ร่วมกันดำเนินการกิจการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แทนบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติให้จัดระเบียบราชการแผ่นดิน คือ

มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังกล่าวได้มีบัญญัติให้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น 6 รูปแบบ คือ

- (1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (2) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
- (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
- (5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

4.2 ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวกับสัญญาร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดทำสัญญาความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นการดำเนินกิจการนอกเขตที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการนอกเขต ดำเนินกิจการร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยินยอมให้ดำเนินการในเขต ซึ่งในรูปแบบนี้เป็นกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยหนึ่งองค์กรไปดำเนินการในเขตของอีกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง โดยการยินยอมตกลง นั้น ได้ดำเนินการจัดทำสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหนังสือร่วมกันและอาจกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการ และวางเงื่อนไขของวัตถุประสงค์ที่มาของกองทุน องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารร่วมกัน แนวทางการใช้ประโยชน์ร่วมกัน การดูแลรักษาและการดำเนินการ

ในด้านต่าง ๆ การจัดสรรประโยชน์และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ฯลฯ เนื่องจากการดำเนินการนอกเขตโดยการอนุมัติยินยอมก็ได้มีการปฏิบัติอยู่บ้าง โดยไม่มีปัญหา แต่ในส่วนการจัดทำสัญญาร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีปัญหาหลายประการ จึงยังไม่มี การดำเนินการมาก่อนซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเพราะเหตุว่าส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ยังมีความไม่ชัดเจน เว้นแต่กฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีความชัดเจนที่สุด ขณะนี้จึงได้มีการพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการจัดทำสัญญาร่วมกันในลักษณะข้อตกลงร่วมกันระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล

การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีได้บัญญัติให้ชัดเจนถึงการ ทำกิจการร่วมกัน โดยมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น นั้น ก็มีได้ หมายความว่า การจัดทำกิจการร่วมกัน นั้น ต้องมีตามกฎหมายกำหนดชัดเจนไว้ ข้าพเจ้า เห็นว่าองค์การปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ เนื่องจากโดยสภาพการเป็นนิติบุคคลของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกระทำนิติกรรมได้ นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะสามารถจัดทำสัญญาพัสดุดังกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้นั้น แต่ก็พบว่า มี ปัญหาที่จะสร้างแรงจูงใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการในเรื่องของพัสดุดังร่วมกัน ปัญหา ดังกล่าวน่าจะสภาพลักษณะของระเบียบว่าด้วยพัสดุดังจะมีปัญหา

ดังนั้น จึงขอแบ่งสภาพลักษณะการบัญญัติของกฎหมาย เป็น

4.2.1 กฎหมายที่บัญญัติให้การทำการนอกเขตเพื่อจัดทำกิจการร่วมกันระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน

ก. ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การปกครองระบบเทศบาลได้เริ่มให้มีการจัดตั้งขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ด้วยทรงมีพระประสงค์ที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้มีสิทธิ ตามวิธีการปกครองในระบบประชาธิปไตยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรารถนาที่จะนำเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ว่าควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง

เมื่อศึกษาสู่ทางในการจัดตั้ง “เทศบาล” ขึ้นในประเทศไทย อันเป็นรูปแบบการปกครองตนเอง²

ต่อมา ได้ปรากฏว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบบมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2476 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล และมีจุดมุ่งหมายที่จะจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาทุกตำบลทั่วประเทศไทย ซึ่งมีอยู่ 4,800 ตำบลในขณะนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ยังไม่มีการบัญญัติว่าด้วยการทำกิจการนอกเขต และได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลหลายครั้ง ก็ยังคงมิได้มีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด จนกระทั่ง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และต่อมาได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการดังกล่าวไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 ได้จนถึงปัจจุบัน การจัดทำกิจการนอกเขตที่เทศบาลอาจจะทำสัญญาโครงการร่วมมือระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย หรือไม่นั้น อยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไขตาม

1. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

การจัดทำกิจการนอกเขตนี้ เทศบาลที่จะดำเนินการได้นั้น ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่เทศบาลนั้นมีอยู่ในเขต กรณีของเทศบาลนี้ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งเทศบาลได้แบ่งเทศบาลเป็น 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่ต่างกัน ฉะนั้น เทศบาลแต่ละรูปแบบจึงมีความแตกต่างกันที่จะเข้าทำกิจการนอกเขตกันได้

² โภคิน พลกุล และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พ.ศ. 2531, หน้า 342.

ขอบเขตตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<p>1) หน้าที่ที่ต้องกระทำ</p> <p>(1.1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</p> <p>(1.2) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก</p> <p>(1.3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p>(1.4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</p> <p>(1.5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</p> <p>(1.6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม</p> <p>(1.7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</p>	<p>1) หน้าที่ที่ต้องกระทำ</p> <p>(1.1) หน้าที่ที่เทศบาลตำบลจัดทำตามกฎหมาย</p> <p>(1.2) ให้มีน้ำสะอาดและการประปา</p> <p>(1.3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>(1.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้</p> <p>(1.5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p> <p>(1.6) ให้มีและบำรุงสิ่งแวดล้อม</p> <p>(1.7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>(1.8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</p>	<p>1) หน้าที่ที่ต้องกระทำ</p> <p>(1.1) หน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องจัดทำตามกฎหมาย</p> <p>(1.2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</p> <p>(1.3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</p> <p>2) หน้าที่ที่อาจกระทำได้ เช่นเดียวกับหน้าที่ที่อาจกระทำได้ของเทศบาลเมือง</p>

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<p>(2) หน้าที่ที่อาจกระทำได้</p> <p>(2.1) จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</p> <p>(2.2) จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>(2.3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม</p> <p>(2.4) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร</p> <p>(2.5) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>(2.6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้</p> <p>(2.7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>(2.8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p> <p>(2.9) การเทศพาดนุชย์</p>	<p>(2) หน้าที่ที่อาจกระทำได้</p> <p>(2.1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม</p> <p>(2.2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>(2.3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร</p> <p>(2.4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</p> <p>(2.5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล</p> <p>(2.6) ให้มีการสาธารณสุขโรค</p> <p>(2.7) จัดทำกิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</p> <p>(2.8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา</p> <p>(2.9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา</p>	

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
	(2.10) ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (2.11) ปรับปรุงแหล่ง เสื่อมโทรมและการรักษา ความสะอาดเรียบร้อยของ ท้องถิ่น (2.12) การเทศาภิบาล	

2. ระบบการกำกับดูแลการทำกิจการนอกเขตของเทศบาล

เนื่องด้วยกฎหมายจัดตั้งเทศบาล ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้อนุมัติการทำกิจการนอกเขตของเทศบาล ซึ่งการอนุมัติดังกล่าวเป็นการกำกับดูแล การกระทำที่มีวัตถุประสงค์ที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจในการ ควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของเทศบาล ดังนั้น การดำเนินกิจการนอกเขตของ เทศบาล รัฐมนตรีมีอำนาจจำกัดเพียงแต่ตรวจสอบว่าการเข้าร่วมกิจการนอกเขตของเทศบาล ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

ปัจจุบัน เทศบาลยังไม่มีการทำกิจการร่วมกันโดยจัดทำเป็นสัญญาร่วมกับเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ประการใด

ข. ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลของไทยเริ่มมีครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานครนโกสินทร์ ศก 116 (พ.ศ. 2440) จัดรูปการปกครองสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ และ ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมโดยให้สุขาภิบาลท่าฉลอม ดูแลจัดทำสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลทำให้เป็นที่นิยมของ

ประชาชนในขณะนั้นเป็นอันมาก ดังนั้น เมื่อรัตนโกสินทร์ ศก 127 (พ.ศ. 2481) พระองค์จึงทรงให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลขึ้นตามหัวเมืองต่าง ๆ รวม 35 แห่ง แต่ต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2475 และในปี พ.ศ. 2496 จึงทำให้การจัดตั้งสุขาภิบาลชะงักไปโดยได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นแทนแต่ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้นใหม่เพื่อดูแลเขตชุมชนที่ยังไม่มีความเจริญพอที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้³ เมื่อพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ประกาศใช้บังคับอยู่นั้น ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้สุขาภิบาลอาจทำกิจการนอกเขต โดยมีความเพิ่มเติมเป็นมาตรา 25 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511

ในสวนการดำเนินการจัดทำกิจการนอกเขตที่สุขาภิบาลอาจจะทำสัญญาโครงการร่วมมือระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น ด้วย หรือไม่ นั้น อยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไข ตาม

1. อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

การจัดทำกิจการนอกเขตนี้ กฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลบัญญัติเงื่อนไขไว้เหมือนเช่นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลทุกประการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลก็ไม่แตกต่างกับหน้าที่ของเทศบาล

2. ระบบการกำกับดูแลการทำกิจการนอกเขตของสุขาภิบาลในส่วนนี้

กฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาล ก็ได้บัญญัติไว้เหมือนเช่นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลทุกประการ

ปัจจุบันสุขาภิบาลยังไม่มีการทำงานร่วมกันโดยจัดทำเป็นสัญญาร่วมกับสุขาภิบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ประการใด

ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

เมืองพัทยา เป็นรูปแบบองค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้ทดลองนำระบบผู้จัดการนคร (City managen) ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่นำมาใช้ในประเทศไทยเนื่องจากพัทยา มีสภาพชุมชนขยายตัวอย่างรวดเร็วจากการท่องเที่ยว โดยมีรูปแบบที่สำคัญ คือ การจ้างนักบริหารมาบริหารงานและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เพื่อให้มี

³คมกฤษ อภารัตน์วิไล, วิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2540, หน้า 62-63

ผู้บริหารมืออาชีพ โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 จึงอาจจะกล่าวได้ว่าเพราะสภาพเมืองพัทยามีสภาพพิเศษที่มีการเปลี่ยนแปลงของชุมชน รัฐจึงพยายามหาวิธีการในรูปแบบใหม่เพื่อเข้ามาจัดการสภาพดังกล่าว โดยมุ่งหวังว่าผู้บริหารของท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนี้จะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือจะวางแผนและแก้ไขปัญหาต่างๆ และมีเสถียรภาพในการดำเนินการซึ่งในส่วนของจัดทำกิจการนอกเขตของเมืองพัทยา ได้บัญญัติไว้นับตั้งแต่มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

การจัดทำกิจการนอกเขต ที่เมืองพัทยาอาจจะทำ สัญญาโครงการร่วมมือระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่น หรือไม่นั้น อยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไขตาม

1. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

การจัดกิจการนอกเขตนี้ กฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยาได้บัญญัติเงื่อนไขไว้เหมือน เช่น กฎหมายจัดตั้งเทศบาล และสุขาภิบาลที่ว่ากรจัดทำกิจการนอกเขตจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา โดยกิจการนั้นมีความจำเป็นต่อเมืองพัทยาหรือเป็นประโยชน์ต่อเมืองพัทยา

2. ระบบการกำกับดูแลการทำกิจการนอกเขตของเมืองพัทยา

ในส่วนนี้กฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยา มิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีกำกับดูแลการอนุมัติไว้ แต่ได้วางระบบให้สภาเมืองพัทยาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรตรวจสอบในเรื่องนี้แทน

ปัจจุบัน เมืองพัทยายังไม่มีการทำกิจการร่วมกันโดยจัดทำเป็นสัญญาร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ประการใด

ง. ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีสภาพเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มจัดตั้ง เมื่อ พ.ศ. 2498 โดยมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมเทศบาล โดยกำหนดให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีอำนาจเด็ดขาด และเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด ดังนั้น ใน พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดเป็น

ฝ่ายนิติบัญญัติ ปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายใหม่ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในส่วนของกรจัดทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 31 ทวิ โดยเพิ่มขึ้นโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 ซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยคงข้อความในส่วนนั้นดังเดิม

และเนื่องด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีพื้นที่ทับซ้อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นให้อำนาจหน้าที่ไว้แต่ละกรณี

ดังนั้น การร่วมจัดทำกิจการนอกเขตหรือร่วมกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น จึงมี 2 ส่วน

1. การทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ๆ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น นั้น

ซึ่งในส่วนของกรดำเนินการจัดทำกิจการนอกเขตที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจจะทำสัญญาโครงการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นด้วยหรือไม่ นั้น อยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไขตาม

1.1 การจัดทำกิจการนอกเขตนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับบัญญัติไว้คล้ายคลึงกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นซึ่งในส่วนนี้ได้มีการบัญญัติกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รองรับไว้ โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้วางเงื่อนไขว่า กิจการที่จะกระทำต้องมีความจำเป็น และเป็นกรที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

1.2 ระบบการกำกับดูแล การทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีกำกับดูแลการอนุมัติไว้ แต่ได้วางระบบให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรตรวจสอบในเรื่องนี้แทน ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยา

ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนส่วนจังหวัดยังไม่มีการทำกิจการร่วมกันโดยจัดทำเป็น สัญญาร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น

2. การทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การปกครองท้องถิ่นอื่น

ซึ่งในสถานการณ์ดำเนินการจัดทำกิจการในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งอาจจะทำสัญญาโครงการร่วมมือ ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหรือไม่นั้น อยู่บนพื้นฐานของเงื่อนไขตาม

2.1 อํานาจหน้าที่

การทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดให้การทำกิจการนี้จะต้องมีกฎกระทรวงมารองรับไว้ ซึ่งขณะนี้ได้มีการตราและประกาศใช้กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไว้แล้ว

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงสามารถจัดทำหรือร่วมจัดทำกิจการ ตามที่กฎกระทรวงให้อํานาจไว้ได้

2.2 ระบบการกำกับดูแล การทำกิจการในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้

เนื่องด้วยการทำกิจการในส่วนนี้ เป็นการกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง ที่กฎหมายวางกรอบการทำกิจการไว้ต้องมีการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น

เมื่อได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับแล้ว จึงยอมเป็นอํานาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ตามความเหมาะสม ตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย

ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีการทำกิจการร่วมกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตแต่ประการใด

จ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ในรัชการพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 กรุงเทพมหานคร จัดเป็นจังหวัดหนึ่งของ มณฑลกรุงเทพต่อมาในสมัยรัชการพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศให้เรียกมณฑลกรุงเทพว่า กรุงเทพมหานคร ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ ในปี พ.ศ. 2498 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีในปี พ.ศ. 2514 ได้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรียกว่า จังหวัด

นครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีการรวมตัว เช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2515 ได้รวมองค์กรทั้งหมด เรียกว่ากรุงเทพมหานคร อีกครั้งหนึ่ง ต่อมา ในปี พ.ศ. 2518 จึงได้มีการกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และล่าสุด ในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการ ประกาศและบังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครอาจดำเนินกิจการนอกเขตได้ ตาม มาตรา 93 นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2528 แต่กรณีของ กรุงเทพมหานครนี้ มีความแตกต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่นอื่น คือ บัญญัติ ตามมาตรา 93(3) ว่า

กรุงเทพมหานครอาจดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร ได้เมื่อ

๗๗

๗๗

(3) ได้รับความยินยอม จากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการจังหวัด ราชการส่วน หรือ ราชการส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

คือ การที่ยินยอม จากราชการส่วนที่เกี่ยวข้อง นั้น ย่อมหมายความว่าถ้าจะต้องทำ กิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร และกิจการนั้นต้องทำกิจการร่วมกัน กรุงเทพมหานครก็ สามารถร่วมกิจการกับราชการส่วนที่เกี่ยวข้องได้คือ อาจจะเป็นราชการส่วนกลาง ภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจ ได้ ซึ่งเป็นการที่จะสามารถดำเนินการร่วมมือได้นอกเหนือจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเท่านั้น

ในส่วนการดำเนินการจัดทำกิจการนอกเขตที่กรุงเทพมหานครอาจจะทำสัญญา โครงการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหรือไม่นั้น อยู่บนพื้นฐาน ของ เงื่อนไข ตาม

1. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

การจัดทำกิจการนอกเขตนี้ กฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครบัญญัติเงื่อนไขไว้เหมือน เช่นกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ จะจัดทำได้จะต้องเป็นกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในส่วนอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีหลาย ภารกิจ และมีความหลากหลายมากกว่า องค์การปกครองท้องถิ่นอื่น

2. ระบบการกำกับดูแลการทำกิจกรรมนอกเขตของกรุงเทพมหานครในส่วนนี้กฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานคร มิได้บัญญัติให้รัฐมนตรีกำกับดูแลอนุมัติไว้ แต่ได้วางแบบให้สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นองค์การตรวจสอบในเรื่องนี้แทน ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยา และกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร ยังไม่มีการทำกิจกรรมร่วมกันโดยจัดทำเป็นสัญญาความร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อื่น ๆ

โดยสรุปนี้ การจัดทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังมีได้มีการดำเนินการ เนื่องจากข้อความที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายดังกล่าว ยังไม่มีความชัดเจนที่จะทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นใช้เทคนิคในการทำสัญญา เพื่อมาจัดทำบริการสาธารณะตามที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ให้สมบูรณ์ ครบถ้วน

การที่ กฎหมายยังมีได้บัญญัติถึงวิธีการทางเทคนิคที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะนำมาใช้แล้ว จึงมิได้มีการบัญญัติถึงรูปแบบวิธีการ ฯลฯ ของการทำสัญญาหรือข้อตกลง สำหรับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความแตกต่างไป

4.2.2 กฎหมายที่บัญญัติให้การการกระทำกิจกรรมนอกเขตเพื่อร่วมมือจัดทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน

ก. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้จัดตั้งองค์กรเป็น 2 องค์กร คือ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น เนื่องจากสภาตำบลเป็นเพียงองค์กรพื้นฐานในการพัฒนาที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์

การพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ขนาดเล็กนี้ เริ่มต้นจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 321 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 ได้มีบังคับประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้

ซึ่งดังที่กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามมาตรา 73 ได้บัญญัติว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน"

ดังนั้น การร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงมีความชัดเจน

ผลทำให้ขณะนี้จึงได้เริ่มที่จะมีแนวคิดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินงานด้วยกัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลา องค์การบริหารส่วนตำบลบางไฉลง และองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ มีความประสงค์จะร่วมกันจัดซื้อที่ดินสำหรับเป็นที่ทิ้งขยะ จึงได้มีการขอคำปรึกษาตามลำดับชั้นจนถึงกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ที่ มท 0315/06497 ลงวันที่ 30 เมษายน 2540 เห็นว่า เนื่องจากการกำจัดขยะมูลฝอยเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 แห่ง จึงสามารถทำกิจการนอกเขตหรือร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นกระทำกิจการร่วมกันได้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 73 โดยดำเนินการดังนี้ 1. ให้คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 แห่ง แต่งตั้งผู้แทนเพื่อดำเนินการร่างบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือร่วมกันและควรกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกันทั้ง 5 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยร่างบันทึกข้อตกลงดังกล่าวควรประกอบด้วยประเด็น ดังนี้ (1) วัตถุประสงค์ในการกระทำกิจการร่วมกัน (2) ที่มาของทุนในการกระทำกิจการร่วมกัน (3) องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกิจการ (4) แนวทางการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการดูแลรักษา ตลอดจนการดำเนินการในด้านต่าง ๆ (5) การจัดสรรผลประโยชน์จากการทำกิจการร่วมกัน (6) ค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในการกระทำกิจการ

ต่อเนื่อง ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นที่จะต้องระบุประเด็นมากกว่านี้ก็แล้วแต่ความเหมาะสม
 ที่ผู้แทนร่างบันทึกข้อตกลงจะเห็นสมควรและเมื่อทำการร่างบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือเสร็จ
 เรียบร้อยแล้วให้นำเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความยินยอมแล้ว ให้ประธาน
 กรรมการบริหารทั้ง 5 แห่ง ลงนามในข้อตกลงดังกล่าวร่วมกัน 2. ให้องค์การบริหารส่วนตำบล
 แต่ละแห่งจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายโดยรายจ่ายให้จำแนกประเภทรายจ่ายตาม
 งบประมาณ เช่น การจัดซื้อที่ดิน ให้ตั้งไว้ในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยหมาย
 เหตุในคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายไว้ว่าเป็นการกระทำกิจการร่วมกันกับองค์การ
 บริหารส่วนตำบล 3. การจัดซื้อหรือจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
 การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยในสัญญาซื้อขายหรือสัญญาจ้างจะ
 ต้องระบุไว้ด้วยว่าเบิกจ่ายจากองค์การบริหารส่วนตำบลไหน เป็นจำนวนเท่าไร และเห็นควรที่
 องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีที่ดินที่จะซื้อตั้งอยู่
 เป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการจัดซื้อและตรวจค้น ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการจัดซื้อ สำหรับการ
 การเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามที่สัญญากำหนดไว้ 4. ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้แก่
 องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 แห่ง ที่ร่วมกันซื้อ

ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงแนวทางซึ่งมิได้จัดทำจนเป็นผลสำเร็จก็สามารถวิเคราะห์แนวทาง
 ที่กระทรวงมหาดไทยได้ให้ในเรื่องการจัดทำกิจการร่วมกันขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง
 5 แห่ง นี้ว่า ถือได้ว่า การจัดทำกิจการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นสัญญา
 โครงการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ในด้านรูปแบบ เป็นการเข้าร่วมสัญญา
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านวัตถุประสงค์ เป็นการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านเนื้อหาสาระ มีลักษณะพิเศษแตกต่าง นิติกรรมทาง
 ปกครองฝ่ายเดียว หรือสัญญาทางปกครองโดยทั่ว ๆ ไป

นอกจากสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำกิจการร่วมกัน
 ซึ่งเป็นกิจการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนแล้ว ยังมีสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำความตกลงทางปกครอง เช่น สัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นเพื่อตกลงกันแบ่งเก็บภาษีในกิจการที่อยู่คล่อมพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่น สัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับแนวเขตแม่น้ำลำธาร เป็นต้น ซึ่ง
 สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง ถึงแม้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะมีสถานะที่เท่าเทียม

กัน โดยที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่อาจบังคับจัดฝ่ายได้หากมีการทำผิดสัญญาจะต้องทำเป็นพิพาท ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวมีเนื้อหาสาระของสัญญาที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจการปกครองจึงยอมถือว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองโดยแท้ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำเป็นสัญญาทางแพ่งได้

โดยสรุป ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นทุกฉบับในประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งสามารถจะจัดทำเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง หรือจะต้องเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ โดยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่แต่ละกฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป

4.2.3 ระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่บัญญัติไว้ไม่อำนวยความสะดวกต่อการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งขณะนี้การดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2538 เว้นแต่ องค์กรการบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 แต่อย่างไรก็ตามระเบียบว่าด้วยพัสดุดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เนื้อหาสาระของระเบียบไม่แตกต่างไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ซึ่งระเบียบว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้รวมเรื่องการซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบว่าด้วยการพัสดุนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นวิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือ การอื่นนั้นของท้องถิ่น เพื่อที่จะได้มีทำข้อตกลงเป็นหนังสือหรือทำสัญญากันต่อไปซึ่งจะเห็นว่าทำข้อตกลงเป็นหนังสือหรือทำสัญญานี้เป็นหลักการของสัญญาทางแพ่งที่อยู่บนพื้นฐานของหลักเสรีภาพและหลักศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา เมื่อคำเสนอและคำสนองตรงกัน ก็จัดทำสัญญากันได้แล้ว เพียงทว่าการจัดหาคู่สัญญาของรัฐยอมผูกจำกัดโดยหลักที่ว่ารัฐต้องเป็นกลาง ต้องให้มีการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมและจะต้องเกิดประโยชน์สูงสุด แก่รัฐ มีกระบวนการโดยเฉพาะเพื่อการการจัดหาหรือคัดเลือกคู่สัญญา เพราะฉะนั้น องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเลือกคู่สัญญาได้ตามความประสงค์ จึงมีความแตกต่างกัน หลักการพื้นฐานทางแพ่งโดยทั่วไป

ซึ่งหลักเกณฑ์ของระเบียบว่าด้วยการพัสดุนี้ยังแสดงถึงความเป็นลักษณะพิเศษของ กระบวนการจัดทำสัญญา เช่น การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ หรือผู้รับจ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจะต้องไม่มีการกำหนดเป็นการเฉพาะ เจาะจงได้ การกำหนดระยะเวลาปีราคาในการเสนอราคาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่กำหนดระยะเวลาปีราคาที่เสนอได้ ต่างกับหลักการทางแพ่งที่ผู้เสนอเป็นผู้กำหนด การสงวนสิทธิที่จะไม่รับราคาที่ต่ำสุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเลือกไม่รับราคาต่ำสุดของผู้เสนอราคา แต่เหตุที่รัฐจะกระทำดังกล่าวได้รัฐจะต้องสงวนสิทธิไว้ จึงเป็นข้อแตกต่างกับเอกชนที่จะมีดุลพินิจในการเลือกคู่สัญญาตามประสงค์โดยไม่จำเป็นต้องสงวนสิทธิไว้ และการสงวนสิทธิที่จะลงโทษผู้เสนอราคาให้เป็นผู้ที่จ้างงาน ข้อบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงความเหนือกว่าของรัฐในการจัดหาคู่สัญญาสำหรับกระบวนการหลังการเป็นคู่สัญญาแล้ว สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือระหว่างกันได้มีการกำหนดเป็นแบบมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่สามารถเจรจาต่อรองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะที่สูงกว่าตามสัญญา การแก้ไขสัญญานั้นคู่สัญญาไม่อาจทำได้อย่างอิสระ เว้นแต่ไม่ทำให้รัฐเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่รัฐ และการบอกเลิก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายเดียวที่จะบอกเลิกสัญญาได้ โดยที่เอกชนไม่มีสิทธิถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ผิดสัญญา จึงยอมแสดงให้เห็นว่า กระบวนการจัดทำสัญญา และกระบวนการหลังการเป็นคู่สัญญาตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแล้ว แสดงถึงความเหนือกว่าของคู่สัญญาที่เป็นอยู่ การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีบางส่วนของตามระเบียบพัสดุและสัญญาและข้อตกลงเป็นหนังสือตามระเบียบดังกล่าวที่มีความแตกต่างไปจากหลักการทางแพ่งโดยทั่วไป

สำหรับข้อเสนอดังกล่าวก็คือการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าร่วมการซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การเข้าร่วมดำเนินการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังที่ได้

กล่าวมาข้างต้น การที่คู่สัญญาที่จะเข้าร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกฝ่ายนั้น มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน จึงย่อมเป็นปัญหาระหว่างการเข้าร่วมระหว่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

ซึ่งขณะนี้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าร่วมกันดำเนินการในกิจการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จึงไม่ได้มีการดำเนินการ