รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (รอบ ๒)

สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด
ที่ (สปช) ๒๐๐๘/๒๕๕๘ (สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๔) คณะกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายพงศ์โพยม วาศภูติ	ประธานกรรมาธิการ
๒. นายสมศักดิ์ โล่สถาพรพิพิธ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายทนงศักดิ์ ทวีทอง	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สี่
๖. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. พลอากาศเอก ขวัญชัย เอี่ยมรักษา	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง	โฆษกกรรมาธิการ
๙. นายเชื้อ ฮั่นจินดา	รองโฆษกกรรมาธิการ
๑๐. นายคณิศร ขุริรัง	รองโฆษกกรรมาธิการ
๑๑. นายไกรราศ แก้วดี	กรรมาธิการ
๑๒. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา	กรรมาธิการ
๑๓. นายชาลี เอียดสกุล	กรรมาธิการ
๑๔. นายชิตชัย จิวะตุวินันท์	กรรมาธิการ
๑๕. นายถาวร เฉิดพันธุ์	กรรมาธิการ
๑๖. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมาธิการ
๑๗. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	กรรมาธิการ
๑๘. นายปรีชา บุตรศรี	กรรมาธิการ
๑๙. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา	กรรมาธิการ
๒๐. นายวิชัย ด่านรุ่งโรจน์	กรรมาธิการ
๒๑. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	กรรมาธิการ
๒๒. นายสมเดช นิลพันธุ์	กรรมาธิการ
๒๓. นายสยุมพร ลิ่มไทย	กรรมาธิการ
๒๔. นายสรณะ เทพเนาว์	กรรมาธิการ
๒๕. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	กรรมาธิการ

๒๖. นายอุดม ...

๒๖. นายอุดม ทุมโฆสิต กรรมาธิการ
๒๗. นายวัลลภ พริ้งพงษ์ เลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (รอบ๒) โดยนำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

(๑.๑) ประเทศชาติที่เจริญและสามารถต่อสู้แข่งขันบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลกได้ ประชาชนในชาติควรจะเป็นคนมีความรู้ เฉลียวฉลาด เข้มแข็ง อดทนในการต่อสู้ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมาฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะชี้นำและคอยช่วยเหลือประชาชนอยู่ตลอดเวลา แม้จะปรารถนาดีแต่ก็ทำให้ประชาชนอ่อนแอ ฉะนั้น ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยควรกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจไปยังประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง มีบทบาทในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน เกิดความเข้มแข็งมากขึ้น เป็นลำดับ

(๑.๒) วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยร้อยกว่าปีก็เป็นไปด้วยความเชื่องช้า แม้จะมีการเร่งการเจริญเติบโตเพิ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่โดยภาพรวมแล้วก็ต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นของเราประสบกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ ตลอดเส้นทางอันยาวไกลมาจนถึงปัจจุบัน

(๑.๓) การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่า ๑) องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนมาก และมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำกัดทั้งในเรื่องการบริหารจัดการ บุคลากร และงบประมาณ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการควบรวมให้จำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นมีน้อยลงแต่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ การดูแลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ ๒) ขณะเดียวกันก็ควรลดการกำกับดูแลจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคลง แล้วมอบหน้าที่นี้ให้แก่ชุมชนและประชาชนเป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่พวกเขาเป็นผู้เลือกตั้งแทน ๓) เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานในภาพรวมคือจัดให้มีองค์กรระดับชาติที่จะขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างมีเอกภาพและดูแลบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง เช่น สภาหรือคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

(๑.๔) ข้อเสนอ ...

(๑.๔) ข้อเสนอข้างต้นไม่ใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ หรือล้มความเป็น “รัฐเดี่ยว” ของประเทศไทย หากแต่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ทำให้เมืองไทยมีปัญหา สร้างองค์กรที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใส เปลี่ยนแปลงประชาชนจากผู้อ่อนแอให้เป็น “พลเมือง” ผู้ตื่นรู้ในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ เกิดความรู้ความเข้าใจในวิถีประชาธิปไตยภาคปฏิบัติ ลดภาระรัฐบาลเพื่อให้มีเวลาไปต่อสู้กับโลกภายนอกและสุดท้ายคือหวังว่าเมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญ มีคน งาน เงิน และกิจกรรมการบริหารที่สูงมากกว่าเดิมแล้วการต่อสู้ทางการเมืองระดับชาติจะลดความรุนแรงลงเพราะไม่เหลืออะไรให้ต้องต่อสู้เพื่ออำนาจและผลประโยชน์มากเท่าเดิม

(๒) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

(๒.๑) ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๒) ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีมาตรฐาน และคุณภาพ

(๒.๓) เกิดการเรียนรู้และสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนในการดูแลแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของตนเองในพื้นที่

(๒.๔) ประเทศชาติเข้มแข็ง รัฐบาลมีเวลาในการแก้ไขปัญหาระดับชาติและต่อสู้แข่งขันกับประเทศอื่นบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลก

(๒.๕) บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(๒.๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๒.๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง

(๓) ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูป

(๓.๑) การปฏิรูปการกระจายอำนาจ โดยออกแบบโครงสร้างและกำหนด กลไกใหม่ๆ เพื่อเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ จะต้องปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสาระเรื่องความหมาย แนวคิด หลักการบริหาร ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่องค์กรบริหารท้องถิ่นแต่ละประเภทและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการด้วยกันเอง ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่น การทำแผนและสัญญาแผนปฏิบัติราชการ แหล่งรายได้ ฐานภาษี การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรบริหารท้องถิ่น มาตรฐานการบริการสาธารณะ การกำกับติดตาม การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน และองค์กรกำหนดและบริหารนโยบายการกระจายอำนาจ

(๓.๒) การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น โดยออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กำหนดกลไกการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารงานท้องถิ่นให้มี

ความเป็นเอกภาพ โดยให้มีสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ และมีสำนักงานของตนเองเป็นหน่วยธุรการรองรับภารกิจมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง การเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ โดยพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำหลักเกณฑ์รายได้ ประชากร พื้นที่ เป็นต้น มาเป็นข้อมูลเพื่อให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีสาระเรื่องประเภท รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคคล การกำกับดูแล การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรประชาชน การรายงาน และการรับผิดในผลการปฏิบัติงาน

(๓.๓) การปฏิรูปการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางการกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องลดกำกับดูแลและกำหนดกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมากขึ้น การคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม และเป็นหลักประกันให้ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น การมีมาตรฐานกลางในการกำกับเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเลือกปฏิบัติได้เอง รวมทั้งควรจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

(๓.๔) การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางในการปรับปรุงการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลัง จึงกำหนดแนวทางในการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นทั้งในเรื่องการกำหนดภาษีจัดเก็บเองประเภทใหม่ การแบ่งรายได้จากภาษีประเภทใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังกำหนดแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจัดทำฐานข้อมูลภาษี การเพิ่มช่องทางในการชำระภาษี ตลอดจนกำหนดแนวทางการเพิ่มความโปร่งใสและธรรมาภิบาลโดยสนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังในทุก ๆ ด้าน เป็นต้น

(๓.๕) การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว โดยกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเพียงชุดเดียวเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงาน และผู้กำกับดูแลอย่างเหมาะสม นอกจากนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่ให้สูงจนเกินความจำเป็น และความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ จึงกำหนดให้มีกองทุนเงินเดือนและสวัสดิการสำหรับข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างท้องถิ่น โดยให้มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรท้องถิ่นไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณภาพรวมท้องถิ่นทั้งประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็นทั้งการกระจายอำนาจ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น การกำกับ ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเงินการคลังท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จึงกราบเรียน ...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พงศ์โพยม วาศภูติ

(นายพงศ์โพยม วาศภูติ)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

สำนักกรรมาธิการ ๒
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๗-๔๘
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๘

สำเนาถูกต้อง

(นางนารีนารถ เหตานุรักษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

ณัฏฐ์ทิตา/ ร่าง
ปานตะวัน/พิมพ์
พัชรินทร์/ ตรวจ

สารบัญ

หน้า

รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น
เรื่อง แนวทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

๑. หลักการและเหตุผล ๑
๒. ประเด็นการศึกษา ๒
๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ๓
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๓
๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ ๖
๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕ ๒๓
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖ ๒๓

รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น
สภาปฏิรูปแห่งชาติ
เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

---

๑. หลักการเหตุผล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงโปรดฯ ให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้บ้านเมืองเป็นปึกแผ่นและมีความทันสมัยพอที่จะต่อสู้กับลัทธิล่าอาณานิคมของชาวตะวันตก โดยมีการจัดตั้งกระทรวงแทนระบบจตุสดมภ์ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ และตั้งมณฑลเทศาภิบาลเพื่อดูแลเมือง (จังหวัด) และแขวง (อำเภอ) ในปีเดียวกัน ต่อมาได้ทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) แต่ที่เกิดเป็นรูปเป็นร่างสามารถปฏิบัติงานได้จริง คือการตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร เมื่อ ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) จึงถือว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยได้ถือกำเนิดขึ้นในปีดังกล่าว

แม้การปกครองท้องถิ่นไทยจะมีอายุมาแล้วถึง ๑๑๐ ปี และมีพื้นที่ครอบคลุมทุกตารางนิ้วของประเทศแต่วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยก็เป็นไปด้วยความเชื่องช้า ตั้ง**เทศบาล** (พ.ศ. ๒๔๗๖) **สุขาภิบาล** (พ.ศ. ๒๔๙๕) **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** (พ.ศ. ๒๔๙๘) **กรุงเทพมหานคร** (พ.ศ. ๒๕๑๘) **เมืองพัทยา** (พ.ศ. ๒๕๒๑) **องค์การบริหารส่วนตำบล** (พ.ศ. ๒๕๓๗) แม้จะมีการเร่งการเจริญเติบโตเพิ่มภารกิจอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่โดยภาพรวมแล้วก็ต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นของเราประสบกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ ตลอดเส้นทางอันยาวไกลมาจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) **ราชการบริหารส่วนกลาง** (กระทรวง ทบวง กรม) ถือเป็นการรวมอำนาจ (Centralization) (๒) **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** (จังหวัด อำเภอ) ถือเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) (๓) **ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** (อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา) ถือเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ซึ่งเป็นพวกเดียวกัน) มีความได้เปรียบในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ อย่างมากมาย และเห็นเป็นภาพของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยมีส่วนภูมิภาคเป็นกลไกรองรับอย่างชัดเจน

การรวมศูนย์อำนาจอาจทำให้บ้านเมืองเป็นปึกแผ่น เกิดความเป็นชาติชัดเจนและสามารถพัฒนาสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมืองมามิใช่น้อย แต่ด้วยสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ตลอดจนกระแสโลกาภิวัตน์ การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศใหญ่น้อยทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ทำให้เกิดปัญหาและความต้องการของประชาชนขึ้นอย่างมากมายหลากหลาย ยุ่งยากสลับซับซ้อนเกี่ยวพันกันและยังแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่อีกด้วย การกระจายอำนาจเพื่อการใช้พลังของทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ที่รับผลกระทบในพื้นที่เข้าช่วยเหลือแก้ไขจึงมีความจำเป็น ที่ผ่านมาภาครัฐชี้นำ สั่งการและช่วยเหลือประชาชนจนอ่อนแอ กลายเป็นผู้ที่รอรับความช่วยเหลือและคอยพึ่งพาผู้อื่น การรวมศูนย์อำนาจจึงทำให้ชะตาชีวิตของคนส่วนใหญ่ตกอยู่ในความรับผิดชอบของคนส่วนน้อย ซึ่งไม่น่าจะเหมาะสมกับสภาวการณ์ของประเทศ

ในปัจจุบันมีนักวิชาการและผู้คนเป็นจำนวนไม่น้อยเชื่อว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอาจเป็นคำตอบในเรื่องนี้ แต่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่แค่การถ่ายโอนที่มุ่งตรงไปที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากจะต้องลดอำนาจรัฐควบคู่ไปกับการเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวมด้วย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้นร่วมกับสถาบันทางการเมืองการบริหารที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ฉะนั้นประเทศไทยต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง (๑) จากความเชื่อที่ว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นวิถีแห่งประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาหรือชี้นำความเจริญรุ่งเรืองแต่เพียงฝ่ายเดียว (๒) จากความเชื่อที่ว่าชุมชนและประชาชนอ่อนแอ ขาดความรู้ความสามารถในการจัดการตนเอง (๓) จากความเชื่อที่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีภารกิจที่จำเป็นและต้องอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางส่วนภูมิภาค เนื่องจากไม่เชื่อใจในความสุจริตของการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามก็เป็นความจริงที่ต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของเรามีจำนวนมากเกินไป (๗,๘๕๓ แห่ง) และมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารจัดการยังไม่ดีนัก จำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการควบรวมให้จำนวนองค์กรมีน้อยลงแต่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ การดูแลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ควรลดการกำกับดูแลจากส่วนกลางส่วนภูมิภาคลง แล้วมอบหน้าที่นี้ให้แก่ชุมชนและประชาชนเป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาฯ ที่พวกเขาเป็นผู้เลือกตั้งแทน รวมทั้งเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานในภาพรวมคือจัดให้มีองค์กรระดับชาติที่จะขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างมีเอกภาพและดูแลบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง เช่น สภาหรือคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

ข้อเสนอเหล่านี้ไม่ใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ หรือล้มความเป็น “รัฐเดี่ยว” ของประเทศไทย หากแต่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ทำให้เมืองไทยมีปัญหา สร้างองค์กรที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใส เปลี่ยนแปลงประชาชนจากผู้อ่อนแอให้เป็น “พลเมือง” ผู้ตื่นรู้ในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ เกิดความรู้ความเข้าใจในวิถีประชาธิปไตยภาคปฏิบัติ ลดภาระรัฐบาลเพื่อให้มีเวลาไปต่อสู้กับโลกภายนอกและสุดท้ายคือหวังว่าเมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญ มีคน งาน เงิน และกิจกรรมการบริหารที่สูงมากกว่าเดิมแล้วการต่อสู้ทางการเมืองระดับชาติจะลดความรุนแรงลงเพราะไม่เหลืออะไรให้ต้องต่อสู้เพื่ออำนาจและผลประโยชน์มากเท่าเดิม

๒. ประเด็นปฏิรูป

ในเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องกำหนดประเด็นการปฏิรูปและนำเสนอแนวทางการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ด้านการกระจายอำนาจ

(๒) ด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

(๓) ด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

(๔) ด้านการเงินการคลังท้องถิ่น

(๕) ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๔) โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย โดยคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเรื่องการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมาธิการได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาศึกษาประเด็นปฏิรูปดังกล่าว ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมาธิการจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

๒) คณะอนุกรรมาธิการการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

๓) คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

๔) คณะอนุกรรมาธิการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น

๕) คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

๖) คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

โดยคณะอนุกรรมาธิการแต่ละชุดมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้วยการศึกษาข้อมูลโดยประมวลข้อมูลจากกฎหมาย เอกสารงานวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งเชิญบุคลากรทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการเข้าร่วมพิจารณาศึกษาด้วยแล้ว ตลอดจนประมวลข้อเสนอแนะจากคณะกรรมาธิการการปกครองส่วนท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ศูนย์รับฟังความคิดเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ จากการจัดสัมมนาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้านต่าง ๆ จำนวน ๒ ครั้ง และแนวทางตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

คณะกรรมาธิการได้จัดทำแนวทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาแล้วเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘ ซึ่งมีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จำนวน ๓๓ คน ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปในประเด็นต่าง ๆ และคณะกรรมาธิการได้นำมาเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ด้านการกระจายอำนาจ

<u>ข้อมูลปัจจุบัน</u>

ผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ มีภารกิจถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้ว ๑๘๖ ภารกิจ ยังไม่ถ่ายโอน ๕๙ ภารกิจ และมีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๗๖ ภารกิจ และยังไม่ถ่ายโอน ๓๘ ภารกิจ รวมภารกิจที่ถ่ายโอนให้ อปท. ไปแล้วทั้งสิ้น จำนวน ๒๖๒ ภารกิจ

(ข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ณ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘)

สภาพปัญหา

(๑) การถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการยังไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

(๒) บางภารกิจถ่ายโอนให้แก่ อปท. แต่ไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรหรืองบประมาณให้ อปท. ในสัดส่วนที่เพียงพอหรือเหมาะสม

(๓) อปท. บางแห่งขาดความพร้อมในการรับโอนภารกิจ

(๔) การหารายได้ของท้องถิ่น ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่

(๕) บางภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. แล้ว แต่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบรองรับให้ อปท. สามารถดำเนินการในภารกิจนั้นได้จริง

(๖) แม้ว่าจะมีนโยบายให้ท้องถิ่นร่วมกันจัดทำสหการได้ แต่ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับในการดำเนินการนั้น

๔.๒ ด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

ข้อมูลปัจจุบัน

ปัจจุบันองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) มีทั้งหมด ๕ รูปแบบ จำนวนรวม ๗,๘๕๓ แห่ง ประกอบด้วย

(๑) กรุงเทพมหานคร	๑	แห่ง
(๒) เมืองพัทยา	๑	แห่ง
(๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	๗๖	แห่ง
(๔) เทศบาล	๒,๔๔๐	แห่ง
- เทศบาลนคร	๓๐	แห่ง
- เทศบาลเมือง	๑๗๘	แห่ง
- เทศบาลตำบล	๒,๒๓๒	แห่ง
(๕) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	๕,๓๓๕	แห่ง

(ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๘)

สภาพปัญหา

(๑) กฎหมายได้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. แต่ละรูปแบบไว้ในลักษณะภาพรวม แต่ในทางปฏิบัติพบว่า อปท. จัดบริการสาธารณะได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาคอีกทั้งอำนาจหน้าที่บางส่วนของ อบจ. ซ้ำซ้อนกับเทศบาลและ อบต.

(๒) การดำเนินงานของท้องถิ่นระดับบนมีพื้นที่ทับซ้อนกับท้องถิ่นระดับล่าง

(๓) การจัดบริการสาธารณะของ อปท. ยังมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการบริหารงาน ส่งผลต่อคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดบริการธารณะ

๔.๓ ด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

<u>สภาพปัญหา</u>

(๑) กรณีปัญหาการกำกับดูแล อปท. กลไกการกำกับดูแล อปท. ประสบปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของผู้กำกับดูแลซึ่งปัจจุบันยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

(๒) กรณีปัญหาการตรวจสอบการปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันการปฏิบัติงานของ อปท. อาศัยมาตรฐานจากหนังสือสั่งการของราชการส่วนกลาง เนื่องจาก อปท. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดปัญหาเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานดำเนินการตรวจสอบ อปท. โดยใช้มาตรฐานเดียวกันกับการตรวจสอบหน่วยงานราชการอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานโดยมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่แตกต่างจาก อปท. เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขรูปแบบการตรวจสอบ อปท. หรือปรับมาตรฐานการตรวจสอบของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการตรวจสอบอย่างมีขั้นตอน ความมั่นคงของประเทศ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบ

(๓) กรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของ อปท. ปัจจุบันประสบปัญหาเนื่องจากประชาชนไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อปท. นอกจากนี้ประชาชนยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ อปท. ทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมตรวจสอบ อปท. ได้เท่าที่ควร

๔.๔ ด้านการคลังท้องถิ่น

<u>ข้อมูลปัจจุบัน</u>

ปัจจุบัน อปท. มีรายได้หลักจาก ๔ แหล่ง ได้แก่

(๑) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (๖๑,๔๕๘ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๑๐ ของรายได้รวม อปท.)

(๒) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ (๒๑๘,๒๒๒ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๓๔ ของรายได้รวม อปท.)

(๓) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งเพิ่มให้ (๑๐๙,๐๐๐ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๑๗ ของรายได้รวม อปท.)

(๔) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๒๕๗,๖๗๐ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๔๐ ของรายได้รวม อปท.)

(ข้อมูลที่มารายได้ของ อปท. ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

<u>สภาพปัญหา</u>

(๑) ปัญหาความเป็นอิสระทางการคลัง อันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและเงินภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและแบ่งให้เป็นส่วนใหญ่ การกำหนดประเภทและอัตราภาษีที่ควรจัดสรรให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นไม่ชัดเจน ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถคาดการณ์รายได้เพื่อการบริหารและจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ปัญหาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เองเพียงไม่ถึงร้อยละ ๑๐ เท่านั้น

(๓) ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก

(๔) ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย โดยเฉพาะในท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งไม่สามารถหารายได้จากแหล่งต่างๆได้มากแต่มีค่าใช้จ่ายประจำเป็นต้นทุนการบริหารจัดการ

(๕) ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณรายจ่าย ที่ยังมีความไม่โปร่งใส ขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล

(๖) ปัญหาระบบตรวจสอบเพื่อสร้างความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๕ ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ข้อมูลปัจจุบัน

จำนวนบุคลากรของ อปท.

(๑) ข้าราชการฝ่ายการเมือง

- ผู้บริหาร และสมาชิกสภา ๑๕๓,๖๐๑ คน

(๒) ข้าราชการประจำ

- ข้าราชการ ๑๗๓,๕๔๗ คน
- ลูกจ้างประจำ ๑๙,๖๘๗ คน
- พนักงานจ้าง ๒๑๑,๒๗๙ คน

(ข้อมูลบุคลากรของ อปท. โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ ๒๓ มี.ค. ๒๕๕๘)

สภาพปัญหา

(๑) การมีคณะกรรมการจำนวนหลายคณะ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด แยกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การวินิจฉัยการบริหารงานบุคคลในประเด็นเดียวกัน ไม่มีมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน

(๒) ความอ่อนแอของระบบคุณธรรม พบว่ามีข่าวสารหรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือสอบแข่งขัน หรือการเรียกรับผลประโยชน์จากการสอบคัดเลือกจนเกิดคำว่าซีละแสน

(๓) ปัญหาค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล บางแห่งกำหนดตำแหน่งมากจนเกินความจำเป็น จนในท้ายสุดภาระค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๔) การโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นทำได้ยาก ส่งผลทำให้เกิดการผูกขาดตำแหน่งหรือเกิดปัญหาขัดแย้งภายในท้องถิ่น ไม่สามารถใช้ระบบบริหารแก้ไขได้

(๕) ปัญหาการกำกับดูแล ผู้กำกับดูแลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงทีอันเนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน

๕. ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

จากการศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของโครงสร้าง การบริหารการเงินและการคลัง การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และการกำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษากฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบถึงบริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ดังนี้

๕.๑ ข้อเสนอการปฏิรูปการกระจายอำนาจ

<u>แนวทางการดำเนินการ</u>

การกระจายอำนาจในประเทศไทยต้องมีการออกแบบโครงสร้างและกำหนดกลไกใหม่ๆ เพื่อเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจจะต้องปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง

- การกระจายโอกาสให้องค์กรบริหารท้องถิ่นในการริเริ่มงานและกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

- การมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น

- การคืนบทบาทหน้าที่รัฐให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรบริหารท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองในพื้นที่ของตนได้โดยคำนึงถึงการเข้าใจเข้าถึงความต้องการและความรวดเร็วในการตอบสนองและบริการประชาชน

(๒) แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

- การกระจายอำนาจ คือ การมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

- การกำหนดระดับของการปกครองการบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจใช้ทรัพยากรเพื่อปฏิบัติภารกิจของรัฐแต่ละด้าน

- การทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีกำลังความสามารถในการสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศในระบบโลก

- การสร้างดุลยภาพในบทบาทหน้าที่ของรัฐ เอกชน ประชาชน เพื่อความมั่นคงของชีวิตประชาชนและประเทศ

(๓) หลักการบริหารที่ใช้รองรับการกระจายอำนาจ

- การร่วมมือกันทำงานโดยให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชนมีบทบาทร่วมสนับสนุนการทำงานร่วมกันกับองค์กรบริหารท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้หลักของการมีส่วนร่วมและความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่น

- กำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีระบบตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(๔) ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่น

ต้องกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นให้มี ๓ ส่วนที่ชัดเจน ดังนี้

- ส่วนที่ ๑ ส่วนที่เป็นภารกิจพื้นฐานที่องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- ส่วนที่ ๒ ส่วนที่เป็นภารกิจ/อำนาจหน้าที่ที่เกิดจากมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ให้เป็นขององค์กรบริหารท้องถิ่น

- ส่วนที่ ๓ ส่วนที่เป็นภารกิจเสริมหรือภารกิจที่องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำเพิ่มเติมได้ (ทั้งที่เกิดจากภารกิจที่รัฐถ่ายโอนมาให้ หรือเกิดจากการที่องค์กรบริหารท้องถิ่นร้องขอให้มีการถ่ายโอน และรวมถึง

ภารกิจที่เกิดจากการริเริ่มเสนอขององค์กรบริหารท้องถิ่นเอง) ซึ่งมีได้หลากหลายประเภทขึ้นอยู่กับสภาพความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ อาทิ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ และการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยให้อิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นในการเลือกทำ/ไม่ทำ และมีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจนั้น ๆ

(๕) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นด้วยกันระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่น

- ควรกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์การทำงานระหว่างรัฐ องค์กรบริหารท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

- รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจเดียวกัน โดยจัดระบบความสัมพันธ์ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ
- รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจเดียวกัน แต่แตกต่างกันตามขนาดของกิจการที่ทำ
- รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินกระบวนการเดียวกัน แต่แตกต่างกันที่ขั้นตอนดำเนินการ
- รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการร่วมกันในลักษณะการลงทุนร่วมกัน
- รัฐเป็นเจ้าของภารกิจแต่มอบหมายให้องค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการแทน
- รัฐเป็นเจ้าของภารกิจและเป็นผู้ดำเนินการ แต่องค์กรบริหารท้องถิ่นมีบทบาทให้ความร่วมมือและสื่อสารให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจ
- องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าของภารกิจแต่มอบหมายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรบริหารท้องถิ่นด้วยกัน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ดำเนินการ
- ให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจหรือสนับสนุนการดำเนินงานที่ข้ามเขตพื้นที่ทั้งที่มีเขตติดต่อกันและไม่ติดต่อกันรวมทั้งข้ามเขตประเทศ (ต่างประเทศ) ได้ รวมทั้งให้องค์กรบริหารท้องถิ่นหลายแห่งสามารถดำเนินงานในพื้นที่เดียวกันหรือต่างพื้นที่ได้โดยมีเป้าหมายคือการจัดการปัญหาสาธารณะร่วมกันในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยจะต้องมีกลไกทางกฎหมาย เช่น ในเรื่องของการมอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความร่วมมือมารองรับเรื่องดังกล่าวไว้

(๖) รายรับและรายได้ขององค์กรบริหารท้องถิ่น

- ให้มีการประกันรายได้ขององค์กรบริหารท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอสามารถดำเนินการตามภารกิจพื้นฐานขั้นต่ำตามที่รัฐธรรมนูญ/กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ในส่วนที่เป็นภารกิจที่องค์กรบริหารท้องถิ่นริเริ่มดำเนินการ รัฐจะต้องให้การสนับสนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอที่จะดำเนินภารกิจดังกล่าว
- การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักความสามารถในการหารายได้ หลักการพึ่งพาตนเอง หลักความเป็นอิสระทางการคลัง และหลักความเสมอภาคทางการคลังเพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ควรจะต้องกำหนดให้เงินอุดหนุนที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วถือเป็นข้อผูกพันตามกฎหมาย
- มติของ กกถ.ในการกำหนดรายได้และการจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องมีผลผูกพันให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม

(๗) การจัดทำแผนขององค์กรบริหารท้องถิ่น

- ให้มีกลไก/มาตรการเพื่อให้องค์กรบริหารท้องถิ่นร่วมกันจัดทำแผนตั้งแต่ในระดับพื้นที่จนถึงระดับจังหวัด

- ให้มีการจัดระบบวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ทำให้องค์กรบริหารท้องถิ่นทำงานหนุนเสริมซึ่งกันและกันภายในพื้นที่จังหวัด โดยที่หน่วยงานองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัดควรทำหน้าที่ประสานแผน รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการ และจัดแบ่งความรับผิดชอบไปยังองค์กรบริหารท้องถิ่นต่างๆ ในขอบเขตที่เหมาะสมกับขนาดของปัญหาสาธารณะ

(๘) มาตรฐานการบริการสาธารณะขององค์กรบริหารท้องถิ่น

- ให้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะซึ่งพัฒนาขึ้นร่วมกันระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นและภาคประชาชน

- ให้มีการจัดทำข้อมูลต้นทุนมาตรฐานการบริการสาธารณะประเภทต่างๆ (standard public service costs) เพื่อนำไปสู่การประกันรายได้ขั้นต่ำให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น สำหรับดำเนินภารกิจพื้นฐาน (ภารกิจที่ต้องทำ) และจะต้องปรับเปลี่ยนสูตรการจัดสรรภาษี/เงินอุดหนุนให้สอดคล้องกัน และรัฐจะต้องมีบทบาทในการอุดหนุน ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือเพื่อให้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

- ให้มีหน่วยงานเพื่อประเมินมาตรฐานการบริการสาธารณะ

(๙) การกำกับ ติดตาม ประเมินผลองค์กรบริหารท้องถิ่น

กำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องรายงานข้อมูลที่จำเป็นต่อสาธารณะเป็นประจำ เช่น ผลการดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง การใช้จ่ายงบประมาณ รายงานทางการเงินการบัญชี เป็นต้น

ประเภทภารกิจ	เครื่องมือในการกำกับดูแล	ช่องทางในการกำกับดูแล
ภารกิจพื้นฐาน (Core function)	โดยกฎหมาย ระเบียบ ปฏิบัติ หนังสือสั่งการ หรือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ ฯลฯ	- ก่อนการดำเนินการ (pre-audit) - รัฐกำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม/รายงาน/เปิดเผยข้อมูล และกำกับดูแลผ่านการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา และผ่านกระบวนการทางศาลปกครอง
ภารกิจเสริมหรือภารกิจที่สามารถทำเพิ่มเติมได้ (auxiliary function)	โดยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ โดยตัวชี้วัดผลสำเร็จ และโดยข้อมูลผลการดำเนินงาน	- รัฐจะจูงใจ/กระตุ้นให้องค์กรบริหารท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะ โดยให้อิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการ เน้นการตรวจสอบภายหลังการปฏิบัติงาน (post-audit) - รัฐกำกับดูแลผ่านคำแนะนำ/แนวนโยบาย และผ่านกระบวนการทางศาลปกครอง

ทั้งนี้ การกำกับดูแลหรือการตรวจสอบองค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายในการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยต้องไม่ก้าวล่วงความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่น ในการเลือกวิธีการจัดการปัญหาที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพและต้องสนับสนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ได้ตามความเหมาะสมและต้องไม่ติดขัดปัญหาเรื่องพื้นที่ดำเนินงาน

- ควรยกเลิกการกำกับดูแลที่ไม่จำเป็นที่กำหนดเป็นกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารท้องถิ่น และเน้นการกำหนดมาตรฐาน กรอบการทำงาน กรอบรักษาวินัยการเงินการคลังและการตรวจสอบผลสำเร็จภายหลังการปฏิบัติงาน และกระตุ้นหรือจูงใจให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติตาม ซึ่งจะเป็นการให้อิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นในการเลือกดำเนินภารกิจและวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละบริบทชุมชนท้องถิ่น

- อำนาจสูงสุดในการกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นควรอยู่ที่ “ฝ่ายตุลาการ” ในการนี้ กฎหมายกระจายอำนาจ (หรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่น) ควรกำหนดให้อำนาจชี้ขาดในการกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นหรือการวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินงาน การเงินการคลัง หรือการถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น ฯลฯ อยู่ที่ศาลปกครองหรือศาลอื่นๆ (ศาลวินัยทางการเงินการคลัง) เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลหรือการตรวจสอบองค์กรบริหารท้องถิ่นมากเกินควรจนขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่น

- กำหนดให้ผู้กำกับดูแล (ฝ่ายปกครอง) หน่วยตรวจสอบ (สตง./ป.ป.ช./ป.ป.ท.) หรือภาคประชาสังคม เป็นผู้นำเรื่องเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไต่สวนของศาลปกครองได้

(๑๐) การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน

- ขอบเขตการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชน องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในกิจการขององค์กรบริหารท้องถิ่นตั้งแต่กระบวนการต้นทางไปจนถึงปลายทางการบริหารงานท้องถิ่น อาทิ การร่วมทำประชาคมเพื่อการวางแผนและตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรม/โครงการต่างๆ ขององค์กรบริหารท้องถิ่น การตรวจสอบโดยข้อมูลการดำเนินงาน ผลสำเร็จของงาน และระดับการพัฒนาในคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

- องค์กรบริหารท้องถิ่นอาจมอบหมายการดำเนินภารกิจพื้นฐานบางประเภทให้แก่ภาคชุมชน/ภาคประชาสังคมในการดำเนินการแทนได้ และอาจให้การสนับสนุนทางงบประมาณ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่จำเป็น

ประเภทภารกิจ	เครื่องมือในการกำกับดูแล	ช่องทางในการกำกับดูแล
ภารกิจพื้นฐาน (Core function)	โดยกระบวนการมีส่วนร่วมในการทำงานกับองค์กรบริหารท้องถิ่นโดยมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ โดย	- ก่อนและหลังการดำเนินการ (pre & post audit) โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางตรงผ่านตัวแทน สมัชชาพลเมือง ในการประชุมประชาคม การประชาพิจารณ์ การตรวจสอบผล

ภารกิจเสริมหรือภารกิจที่สามารถทำเพิ่มเติมได้ (auxiliary function)	ตัวชี้วัดผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหา/การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และโดยการตรวจสอบข้อมูลผลการดำเนินงาน	การดำเนินงาน หรือการถอดถอนผู้บริหาร/นักการเมืองท้องถิ่น

- การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ สภาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคประชาชน เป็นต้น

(๑๑) กลไกในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

<u>กลไกระดับมหภาค</u>

- ให้มีองค์กรอิสระด้านการกระจายอำนาจ ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารของประเทศ และทำหน้าที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจโดยตรง และควรบูรณาการการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วยกัน

- องค์กรนี้ควรประกอบไปด้วยคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (หรือชื่ออื่น) และฝ่ายประจำ โดยฝ่ายคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทน ๔ ฝ่าย ได้แก่ รัฐ/ส่วนราชการ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ (หรืออาจมีฝ่ายที่ ๕ ได้แก่ตัวแทนประชาสังคมได้) และฝ่ายประจำควรมาจากข้าราชการส่วนกลางที่ทำงานด้านการกระจายอำนาจ หรือจากพนักงานท้องถิ่น และควรจัดระบบบริหารงานบุคคลให้สามารถโอนย้ายระหว่างกันได้โดยง่าย ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้หน่วยงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (หรือชื่ออื่น) มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ และทำงานในเชิงยุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการบริหารให้บรรลุยุทธศาสตร์ตามที่ได้กำหนดไว้

<u>กลไกระดับจุลภาค</u>

- จัดให้มี “หน่วยงานสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจ (หรืออาจเรียกว่า กกถ.น้อย) ภายในส่วนราชการระดับกระทรวง/กรมที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ เพื่อเป็นหน่วยติดตามและประสานเร่งรัดการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจในระดับส่วนราชการต่าง ๆ

<u>กรอบระยะเวลา</u>

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี หลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๕.๒ ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

<u>แนวทางการดำเนินการ</u>

ก. รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่น

สมควรดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) รูปแบบพิเศษ

องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด เป็นลักษณะที่ อปท. รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนา การดูแลและแก้ไขปัญหาในพื้นที่มาเกือบทั้งหมด แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด (หรือถ้าจำเป็นอาจคร่อมพื้นที่ระหว่างจังหวัด) เพื่อจัดการภารกิจเฉพาะบางประการ เช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตสนามบินนานาชาติขนาดใหญ่มากหรือเขตพื้นที่เกาะที่มีความจำเป็นต้องจัดการแบบเบ็ดเสร็จ

(๒) รูปแบบทั่วไป ภายในพื้นที่จังหวัดโดยแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น (Two-Tiers)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งจะต้องกำหนดทิศทางในการพัฒนา บทบาท ภารกิจอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เป็นลักษณะการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่เติมเต็มช่องว่างในการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นระดับล่าง และให้มีหน้าที่ดูแลแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมทั้งจังหวัด

เทศบาล ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด โดยอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภทหลายขนาดและมีความยืดหยุ่นในการจัดองค์กรภายในและบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ซึ่งอาจแบ่งเทศบาลได้หลายลักษณะ ได้แก่ เทศบาลมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลชนบท เป็นต้น

ทั้งนี้ ให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล โดยมีเกณฑ์ต่างๆ รวมตลอดจนขั้นตอนและระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ รายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข. การควบรวม

การมีจำนวนท้องถิ่นที่มากเกินไปส่วนใหญ่มักจะเกิดความสิ้นเปลืองไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ฉะนั้น ขนาดและจำนวน อปท. ที่เหมาะสม (Optimal size) จึงมีความจำเป็น

จากการศึกษาข้อมูลงานวิจัยเรื่องการประเมินการกระจายอำนาจในระยะ ๑๕ ปี (โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ) ระบุว่าประชาชนมีความใกล้ชิดและพึงพอใจในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่จัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพดีกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก ประกอบกับข้อมูลประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในระยะเวลา ๑๕ ปีที่ผ่านมา (โดยความร่วมมือจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) และคณะที่ปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ระบุว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น แบ่งเป็น ๒ ระดับใหญ่ ๆ คือ จังหวัดและเทศบาล ในระดับจังหวัดมีทั้งหมด ๔๗ แห่ง และเทศบาล เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๘ มีจำนวน ๑๐,๕๒๐ แห่ง ต่อมามีกระบวนการควบรวมเทศบาลอย่างต่อเนื่องเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยในปี ๒๕๓๘ มีเทศบาล ๓,๒๓๐ แห่ง และในปี ๒๕๕๐ เหลือเทศบาลจำนวนประมาณ ๑,๘๐๐ แห่ง โดยเทศบาลญี่ปุ่นมีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ ๗๐,๐๐๐ คน ดังนั้น การควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ดีขึ้น และประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น จึงมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

(๑) อปท. ขนาดเล็กทั้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวนมากมีขนาดและงบประมาณน้อยเกินกว่าจะจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล งบประมาณส่วนใหญ่สูญเสียไปกับรายจ่ายประจำจนเหลืองบประมาณเพื่อการลงทุนหรือพัฒนาพื้นที่น้อยมากเกินไป ฉะนั้นจึงเห็นสมควรควบรวม เช่น

- เทศบาลตำบล กับ อบต. ในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน
- อบต. กับ อบต. ที่มีขนาดเล็กด้วยกัน
- เทศบาลตำบล กับ อบต. ซึ่งมีขนาดเล็กแต่อยู่กันคนละตำบล
- ท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่า กับ ท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพื้นที่และศักยภาพที่เหมาะสมกว่าเดิม

ฯลฯ

(๒) ควรกำหนดเกณฑ์รายได้ ประชากร พื้นที่ ฯลฯ ให้ชัดเจนและควรกระทำเพื่อสนองวัตถุประสงค์อย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑) เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีกว่าเดิม บรรลุมาตรฐานที่กำหนด

๒) ประชาชนได้รับประโยชน์และมีความพึงพอใจมากกว่าเดิม

๓) องค์กรมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและความคุ้มค่าที่ดีกว่าเดิม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีรายละเอียดและปัญหาในการควบรวมอยู่ไม่น้อย จึงควรทำการศึกษาวิเคราะห์ให้ถ่องแท้ และมีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบตามความเหมาะสมด้วย

ค. ข้อเสนอเรื่องที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น

ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง และมีจำนวนสมาชิกตามจำนวนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นในเทศบาลเมือง/เทศบาลนครยึดเขตเลือกตั้ง ส่วนเทศบาลตำบลยึดโยงหมู่บ้าน แต่ควรเปิดช่องทางให้ผู้บริหารทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติสามารถสรรหามาโดยวิธีอื่นได้โดยความยินยอมของประชาชน

ง. ข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (สทช.)

(๑) เสนอให้มีการจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจจัดระเบียบ วินิจฉัยปัญหา ออกมาตรฐานกลาง ประสานเชื่อมโยง ฯลฯ โดยให้สภาการปกครองท้องถิ่นมีคณะกรรมการ ๔ ชุด คือ

๑) คณะกรรมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

๒) คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารท้องถิ่น

๓) คณะกรรมการพิจารณาทรัพยากรและบริหารบุคคลท้องถิ่น

๔) คณะกรรมการพัฒนารายได้และการคลังท้องถิ่น

(๒) ให้มีสำนักงานของตนเองเป็นหน่วยธุรการรองรับภารกิจมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง โดยสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ จะเข้ามาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในการดูแลกันเอง ส่งเสริมกันเอง เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระตามที่ควรจะเป็น

<u>กรอบระยะเวลา</u>

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสาระเรื่องประเภท รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคคล การกำกับดูแล การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรประชาชน การรายงาน และการรับผิดในผลการปฏิบัติงาน

๕.๓ ข้อเสนอการปฏิรูปการกำกับ ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน

<u>แนวทางการดำเนินการ</u>

ก. การกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) หลักการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

- การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องลดการกำกับดูแลและกำหนดกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมากขึ้น
- การคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม และเป็นหลักประกันให้ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การมีมาตรฐานกลางในการกำกับดูแลเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเลือกปฏิบัติได้เอง
- การมีสภาท้องถิ่นแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้ความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ
- หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ควรกำหนดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประกอบด้วยองค์กรภาคประชาชน ภาครัฐ(ส่วนกลางและภูมิภาค) องค์กรอิสระ และศาล ทั้งนี้ โดยกำหนดขอบเขตและอำนาจขององค์กรกำกับดูแลต่างๆไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย
- สำหรับองค์กรศาลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจัดตั้ง **“ศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น”** เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ

(๓) การกำกับดูแลด้านองค์กร

กรณีการยุบสภาท้องถิ่น

- ควรกำหนดให้ผู้กำกับดูแล (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและเสนอต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้ยุบสภาท้องถิ่น
- ควรกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจยับยั้งการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นก่อนส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนรวม

(๔) การกำกับดูแลด้านบุคคล

กรณีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

- ควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของประชาชน โดยลดจำนวนเสียงที่ประชาชนต้องเข้าชื่อกันให้น้อยลง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้นและตอบสนองต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

- ควรกำหนดให้มีศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่นทำหน้าที่พิจารณาถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ

- ควรกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเหตุที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรถูกถอดถอนจากตำแหน่งและเสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้บุคคลเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่ง

- ควรกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจยับยั้งการกระทำของบุคคลที่กระทำการอันเป็นเหตุให้สมควรถูกถอดถอนก่อนส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย หากการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนรวม

(๕) การกำกับดูแลด้านการกระทำ

กรณีการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

- ควรกำหนดให้ประชาชนหรือสมัชชาพลเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น

- การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควรกำหนดให้ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน เพื่อให้เป็นไปตามหลักประกันหรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

- ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รายงานให้ผู้กำกับดูแลทราบเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ หากพบว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้มีหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

(๖) การกำกับดูแลตรวจสอบด้านการเงินการคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการตรวจสอบบัญชีทุกครึ่งปีโดยผู้ได้รับอนุญาตตรวจสอบบัญชีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ข้อมูลบัญชีให้ประชาชนทราบ

ข. ข้อเสนอเรื่องการตรวจสอบการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

(๑) การตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสมัชชาพลเมืองหรือภาคประชาชนประกอบด้วย

(๒) ควรมีการประเมินองค์กรและตัวบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ เพื่อควบคุมคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) อาจกำหนดให้มีการตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง การพัสดุและบัญชีโดยผู้ตรวจสอบบัญชีมืออาชีพ

(๔) กรณีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนอาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงควรแก้ไขหลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการตรวจรับ ให้ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งอาจจะมาจากหน่วยงานอื่นที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว

ค. ข้อเสนอเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๑) ควรกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่างๆของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังดำเนินการ เช่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตน

(๒) ควรกำหนดให้สมัชชาพลเมืองมีหน้าที่พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๓) ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงของประชาชนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยลดจำนวนเสียงของประชาชนให้น้อยลง

(๔) กรณีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนควรจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนไม่ต้องร้องขอ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

(๕) กรณีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน ควรแก้ไขพ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีกระบวนการที่ทำได้ง่ายขึ้น โดยลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้น้อยลง นอกจากนี้ ควรกำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องนำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นในวาระแรก (สมัยการประชุมแรก) ที่ทำได้

ง. ข้อเสนอเรื่องการรวมตัวกันเป็นสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น

(๑) ที่มาและองค์ประกอบของสมัชชาพลเมือง

- สมัชชาพลเมืองควรมีลักษณะเป็น Soft Power จึงไม่ควรประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ของสมัชชาพลเมืองในการคัดค้านการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

- สมาชิกสมัชชาอาจมีที่มาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆที่มีความหลากหลายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยไม่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกที่เป็นการปิดกั้นบุคคลจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในพื้นที่ เช่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา สภาองค์กรชุมชน เป็นต้น

(๒) อำนาจหน้าที่

- ควรกำหนดให้สมัชชาพลเมืองมีภารกิจหรือบทบาท ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น

- อาจกำหนดให้สมัชชาพลเมืองมีหน้าที่ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้คำชี้แนะหรือให้คำปรึกษา หรือมีส่วนร่วมในการประเมินการทำงาน การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากพบว่ามีการกระทำที่ผิดกฎหมายก็สามารถเสนอเรื่องให้ผู้กำกับดูแลในพื้นที่นำคดีสู่ศาลได้

<u>กรอบระยะเวลา</u>

- นำแนวทางการปฏิรูประบบการกำกับ ตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนไปบรรจุไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญ โดยให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

๕.๔ ข้อเสนอการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

<u>แนวทางการดำเนินการ</u>

<u>๕.๔.๑ การเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น</u>

๑) การกำหนดภาษีจัดเก็บเองประเภทใหม่ คือภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่โดยการจัดเก็บภาษีจากประชาชนหรือผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์ตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (benefit principle) จากบริการของ อปท. ในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินและทรัพย์สิน จึงเสนอให้จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ทั้งนี้ คาดว่าการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะสามารถช่วยเพิ่มรายได้ท้องถิ่นจากเดิม ๒๔,๐๐๐ ล้านบาท เป็นประมาณ ๔๘,๐๐๐ ล้านบาท (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๖) หรือประมาณ ๑ เท่าตัว

๒) การแบ่งรายได้จากภาษีประเภทใหม่ให้แก่ อปท. ได้แก่ การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่

โดยหลักการพื้นฐานที่ว่ากิจการนิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ อปท. ใด ควรรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. โดยการจัดสรรภาษีเงินได้กลับคืนพื้นที่ อปท. นั้นๆ จึงเสนอให้จัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่ อปท. ประมาณร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ คาดว่าการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่ อปท. ด้วยอัตราตามที่กำหนดจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. ปี ๒๕๕๖ ประมาณ ๑๑๘,๔๙๙๘ ล้านบาท (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีภาษีเงินได้นิติบุคคล ๕๙๒,๔๙๙ ล้านบาท)

๓) การเพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท.

เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของ อปท. ในการจัดบริหารสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจ/สถานประกอบการตามหลักผู้ใช้ประโยชน์จากองค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นผู้จ่าย (user pay's) และเป็นการกระจายภาษีสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรมตามหลักการแหล่งกำเนิดรายได้ภาษีอากร (source generation principle) จึงเสนอให้เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. เป็นร้อยละ ๔๐ ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลมีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ๖๙๘,๐๘๗ ล้านบาท และได้จัดสรรส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. ๑๕๙,๓๖๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๘ หากเพิ่มส่วนแบ่งเป็นร้อยละ ๔๐ คาดว่าจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. ประมาณ ๑๑๙,๘๗๐.๒๐ ล้านบาท

๔) การเพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่ อปท.

เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. จึงเสนอให้เพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่ อปท. จากภาษีการพนัน ภาษีการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้น้ำบาดาล ฯลฯ และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ อปท. มีอำนาจออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติจัดเก็บภาษีเพิ่มในภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งรายได้ภาษีอากรของรัฐจากค่าภาคหลวงปิโตเลียม เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีความทันสมัย เช่น ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น และควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ อปท. สามารถออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการใดๆ จากผู้ใช้หรือผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ อปท. จัดให้มีขึ้นด้วย

๕.๔.๒ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) การจัดทำฐานข้อมูลภาษี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดข้อมูลสำคัญในการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะข้อมูลผู้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีทำให้การจัดเก็บภาษีไม่ครอบคลุม ฐานข้อมูลภาษีที่สำคัญได้แก่ แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

๒) การพัฒนาให้ อบจ. เป็นหน่วยสนับสนุนการจัดเก็บภาษีของ อปท. ทั้งหมดในแต่ละจังหวัด รวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรด้านการคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรเหล่านั้น

๓) การเพิ่มช่องทางในการชำระภาษี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี เช่น การชำระภาษีผ่านธนาคาร บัตรเครดิต หรือผ่านโมเดิร์นเทรด

๔) มาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

๕.๔.๓ การเพิ่มความโปร่งใสและธรรมาภิบาล มีข้อเสนอมาตรการที่สำคัญ ได้แก่

(๑) การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อหนี้ และผลการดำเนินงาน และปฏิรูปให้ อปท. เป็นองค์กรเปิด มีความโปร่งใส และเปิดเผย โดยการสร้างระบบหรือกลไกให้ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารในด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน

(๒) การสนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. อย่างจริงจังในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตั้งงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนากลไกการกำกับดูแล อปท. ทั้งในภาคราชการ (ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ) องค์กรอิสระ องค์กรภาคประชาชน NGO ให้สามารถตรวจสอบการทำงานของ อปท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) การปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

(๔) การส่งเสริมยกย่อง เชิดชูเกียรติแก่ อปท. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชนที่เป็นแบบอย่างในการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในท้องถิ่น ทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง

(๕) สนับสนุนให้องค์กรสื่อสารมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และเสนอข่าวการบริหารงานของ อปท.

๕.๔.๔ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ มีข้อเสนอมาตรการที่สำคัญ ได้แก่

(๑) การให้นิติบุคคลและชุมชนสามารถเสนอทำโครงการต่อท้องถิ่นได้ตามหลัก contestability

(๒) การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และกำหนดมาตรฐานการทำงานที่โปร่งใส

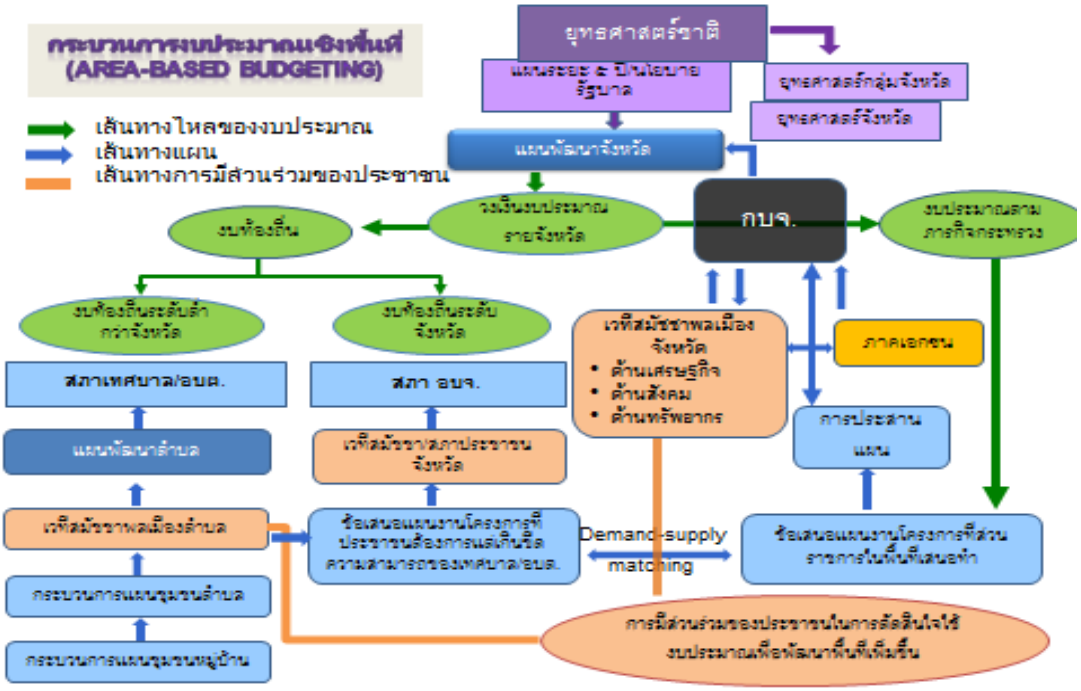
(๓) การออกระเบียบ กฎหมายรองรับให้ อปท. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกัน สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชนในเขตพื้นที่ร่วมกันได้

(๔) กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านวินัยการคลังของท้องถิ่นในสังกัดสำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย กรณีมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเงินการคลังของ อปท. เป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการบริหารการเงินการคลังของ อปท. ให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๕) การยกระดับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ให้เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวให้รุนแรงขึ้น

๕.๔.๕ ข้อเสนอการออกแบบระบบงบประมาณตามพื้นที่คู่ขนานกับระบบงบประมาณตามภารกิจ

การออกแบบระบบงบประมาณตามพื้นที่ เป็นไปตามข้อเสนอรายงานการปฏิรูประบบงบประมาณ ของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเน้นให้เกิดการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม(รายละเอียด อ่านรายงานการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง ของคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง)



เนื่องจากการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ มีนัยของการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน บทบาทของ อปท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด และได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มาดูแลทุกข์สุขของคนในพื้นที่ จึงสำคัญมาก อปท. จะต้องมีบทบาทที่สำคัญอย่างน้อยใน ๓ กระบวนการ ได้แก่

- **<u>กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น</u>** อปท.จะต้องส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนที่มีคุณภาพ ตลอดจนการใช้ข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น
- **<u>กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณ</u>** จะต้องสร้างความโปร่งใสในการจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่น เปิดให้ตรวจสอบได้ด้วยการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง
- **<u>กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น</u>** อปท.จะต้องมีบทบาทในการจัดหารายได้ และจัดเก็บภาษีเองเพิ่มขึ้น เพื่อแสดงถึงความสามารถในการทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบ อันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพิ่มขึ้น เพื่อสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

<u>๕.๔.๖ การรักษาวินัยทางการคลังและดุลการคลัง</u>

๑) การสร้างความชัดเจนของกรอบวินัยทางการคลังและนิยามของดุลการคลัง

๒) การออกระเบียบว่าด้วยดุลทางการคลัง และกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรบริหารท้องถิ่น

๓) ให้มีคณะกรรมการวินัยการคลังของท้องถิ่น สังกัดในสำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ เป็นองค์กรทางวิชาการให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการคลัง ให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่ประสงค์จะกู้ยืม แหล่งเงินกู้ วงเงินกู้ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการลงทุน ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการคลัง งบประมาณ และการกู้ยืมของท้องถิ่น การจัดทำดัชนีเตือนภัย (early warning) เพื่อเป็นข้อมูลต่อทุกฝ่ายที่สนใจ รวมทั้งประชาชน

๔) การให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้โดยการออกพันธบัตร

<u>กรอบระยะเวลา</u>

ระยะที่ ๑ ภายใน ๖ เดือน แรก	๑. การปรับกลไกและกระบวนการทำแผนการพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น
	๒. การจัดทำแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม เพื่อให้สามารถมีบทบาทในกระบวนการจัดทำงบประมาณตามพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม
	๓. การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับประชาชนและหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
	๔. การวิเคราะห์จำแนกภารกิจที่กระทรวงจะพึงถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ

ระยะที่ ๒ ภายใน ๑ ปีต่อไป (ระยะ ๑.๕ ปี)	๑. การปรับโครงสร้างสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติให้มีคณะกรรมการด้านวินัยการคลังและคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น
	๒. การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
	๓. การนำแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปปฏิบัติ
	๔. การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ และการบริหารการคลังท้องถิ่น
	๕. การพัฒนาระบบข้อมูลการคลังของท้องถิ่น ให้สามารถรายงานรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังได้อย่างรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ
ระยะที่ ๓ ภายใน ๑ ปีต่อไป (ระยะ ๒.๕ ปี)	๑. การออกกฎหมายการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องถิ่น
	๒. การทบทวนการแบ่งรายได้จากภาษีและสัดส่วนการแบ่งภาษีให้กับท้องถิ่น
	๓. การวางระบบการเปิดเผยข้อมูลการคลังของท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถติดตามการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณได้
ระยะที่ ๔ ภายใน ๒ ปีต่อไป (ระยะ ๔.๕ ปี)	๑. การติดตามและประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการทำแผนและงบประมาณท้องถิ่นภายใต้การปฏิรูประบบงบประมาณตามพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องปัญหาอุปสรรคในระบบงบประมาณใหม่

๕.๕ ข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

<u>แนวทางการดำเนินการ</u>

โดยเหตุที่ปัจจุบันข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นมีฐานะเป็นบุคลากรที่แยกขาดจากกันไปตามสังกัดของ อปท. ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการแต่งตั้งโยกย้ายและไม่สามารถปรับปรุงสมรรถนะของบุคลากรได้เท่าที่ควร จึงเห็นสมควรออก **พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....** เพื่อรวมข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล เข้าด้วยกันเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเดียวกัน

(๑) การใช้ระบบคณะกรรมการ (Pre-Post Audit)

๑) ให้มีคณะกรรมการ ๑ คณะเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเรียกว่า **คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กถ.)** เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการก่อนมีคำสั่งแต่งตั้งลงโทษ หรือให้ข้าราชการ พ้นจากตำแหน่งว่าเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรมลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการกลางของข้าราชการประเภทอื่นๆ

๒) ให้มีคณะกรรมการ ๑ คณะ เป็นองค์กรกึ่งตุลาการเรียกว่า **คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพถ.)** เป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา หากพบว่าการมีคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นไม่เป็นธรรม กพถ. มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอน และเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการมีความเชื่อมั่นในระบบคุณธรรม

(๒) การใช้ระบบคุณธรรม (Merit System)

๑) กำหนดให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวทำหน้าที่สอบแข่งขัน และการสอบเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง เพื่อสร้างมาตรฐานคุณภาพข้าราชการ และเป็นการส่งเสริมให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้รับความเสมอภาคในโอกาสที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งอย่างเท่าเทียมกัน

๒) กำหนดให้มีประมวลคุณธรรมจริยธรรม จรรยาบรรณสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

๓) กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยไม่ล่าช้าเกินสมควรเพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมเช่นกัน

(๓) การเสริมสร้างสมรรถนะ (Competency)

๑) ให้มีสถาบันพัฒนาข้าราชการเพื่อให้มีสมรรถนะทางการบริหารในการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมกับตำแหน่ง / สภาพพื้นที่เศรษฐกิจสังคมซึ่งแตกต่างกัน เช่นพื้นที่อุตสาหกรรม-พื้นที่ท่องเที่ยว-พื้นที่ชายแดน เป็นต้น

๒) ข้าราชการเป็นมืออาชีพในทางการบริหาร โดยกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อเพิ่มพูน-ถ่ายทอดประสบการณ์

(๔) การเน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance)

กำหนดให้นำหลักผลการปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทน การประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน เพื่อให้ท้องถิ่นมีผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมสามารถตรวจสอบได้

(๕) ค่าตอบแทนและสวัสดิการ

เพื่อเป็นหลักประกันในการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่ให้สูงจนเกินความจำเป็น และความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ จึงกำหนดให้มีกองทุนเงินเดือนและสวัสดิการสำหรับข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างท้องถิ่น โดยให้มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรท้องถิ่นไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณภาพรวมท้องถิ่นทั้งประเทศ

(๖) การมีระบบที่ยืดหยุ่น (Flexible)

๑) กำหนดให้อำนาจการบริหารงานบุคคลเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ให้มีการจัดลำดับอำนาจการบังคับบัญชาให้แก่ปลัด เพื่อลดขั้นตอน

๒) กำหนดให้ระบบเงินเดือน ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ มีความยืดหยุ่น เช่น มีเงินเพิ่มตามสภาพพื้นที่

๓) กำหนดให้ กถ. แต่งตั้งอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอนุกรรมการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

(๗) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participation)

กำหนดให้นำหลักการมีส่วนร่วมภาคประชาชนอยู่ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น ให้ภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งในคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด การประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติ

ราชการเพื่อกำหนดค่าตอบแทนหรืองานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอัตรากำลังให้คำนึงถึงการประเมินความพึงพอใจของประชาชน

<u>กรอบระยะเวลา</u>

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีสาระเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลและพัฒนาองค์กร โครงสร้างการบริหารงานบุคคลและพัฒนาองค์กรในระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด กลไกและกระบวนการบริหารงานบุคคล กระบวนการพัฒนาองค์กร มาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์กรบริหารท้องถิ่น และข้าราชการองค์กรบริหารท้องถิ่น

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับข้อ ๕

ผลจากการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนพึงจะได้รับ ดังนี้

๖.๑ ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๒ ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีมาตรฐาน และคุณภาพ

๖.๓ เกิดการเรียนรู้และสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนในการดูแลแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของตนเองในพื้นที่

๖.๔ ประเทศชาติเข้มแข็ง รัฐบาลมีเวลาในการแก้ไขปัญหาระดับชาติและต่อสู้แข่งขันกับประเทศอื่นบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลก

๖.๕ บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๖.๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๖.๗ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๗.๑ ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๗.๒ ผลักดันให้มีการจัดทำกฎหมายการเงินการคลังของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๗.๓ ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๗.๔ ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น จึงขอเสนอแนวทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(นายวัลลภ พริ้งพงษ์)
เลขานุการคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

(สำเนา)

ที่ (สปช)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๔) คณะกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายพงศ์โพยม วาศภูติ	ประธานกรรมาธิการ
๒. นายสมศักดิ์ โล่สถาพรพิพิธ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายทนงศักดิ์ ทวีทอง	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สี่
๖. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. พลอากาศเอก ขวัญชัย เอี่ยมรักษา	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง	โฆษกกรรมาธิการ
๙. นายเชื้อ ฮั่นจินดา	รองโฆษกกรรมาธิการ
๑๐. นายคณิศร ขุริรัง	รองโฆษกกรรมาธิการ
๑๑. นายไกรราศ แก้วดี	กรรมาธิการ
๑๒. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา	กรรมาธิการ
๑๓. นายชาลี เอียดสกุล	กรรมาธิการ
๑๔. นายชิตชัย จิวะตุวินันท์	กรรมาธิการ
๑๕. นายถาวร เฉิดพันธุ์	กรรมาธิการ
๑๖. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมาธิการ
๑๗. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	กรรมาธิการ
๑๘. นายปรีชา บุตรศรี	กรรมาธิการ
๑๙. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา	กรรมาธิการ
๒๐. นายวิชัย ด่านรุ่งโรจน์	กรรมาธิการ
๒๑. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	กรรมาธิการ
๒๒. นายสมเดช นิลพันธุ์	กรรมาธิการ
๒๓. นายสยุมพร ลิ่มไทย	กรรมาธิการ
๒๔. นายสรณะ เทพเนาว์	กรรมาธิการ
๒๕. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	กรรมาธิการ

๒๖. นายอุดม ...

๒๖. นายอุดม ทุมโฆสิต กรรมาธิการ
๒๗. นายวัลลภ พริ้งพงษ์ เลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (รอบ๒) โดยนำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

(๑.๑) ประเทศชาติที่เจริญและสามารถต่อสู้แข่งขันบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลกได้ ประชาชนในชาติควรจะเป็นคนมีความรู้ เฉลียวฉลาด เข้มแข็ง อดทนในการต่อสู้ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมาฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะชี้นำและคอยช่วยเหลือประชาชนอยู่ตลอดเวลา แม้จะปรารถนาดีแต่ก็ทำให้ประชาชนอ่อนแอ ฉะนั้น ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยควรกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจไปยังประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง มีบทบาทในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน เกิดความเข้มแข็งมากขึ้น เป็นลำดับ

(๑.๒) วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยร้อยกว่าปีก็เป็นไปด้วยความเชื่องช้า แม้จะมีการเร่งการเจริญเติบโตเพิ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่โดยภาพรวมแล้วก็ต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นของเราประสบกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ ตลอดเส้นทางอันยาวไกลมาจนถึงปัจจุบัน

(๑.๓) การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่า ๑) องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนมาก และมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำกัดทั้งในเรื่องการบริหารจัดการ บุคลากร และงบประมาณ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการควบรวมให้จำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นมีน้อยลงแต่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ การดูแลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ ๒) ขณะเดียวกันก็ควรลดการกำกับดูแลจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคลงแล้วมอบหน้าที่นี้ให้แก่ชุมชนและประชาชนเป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่พวกเขาเป็นผู้เลือกตั้งแทน ๓) เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานในภาพรวมคือจัดให้มีองค์กรระดับชาติที่จะขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างมีเอกภาพและดูแลบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง เช่น สภาหรือคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

(๑.๔) ข้อเสนอ ...

(๑.๔) ข้อเสนอข้างต้นไม่ใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ หรือล้มความเป็น “รัฐเดี่ยว” ของประเทศไทย หากแต่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ทำให้เมืองไทยมีปัญหา สร้างองค์กรที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใส เปลี่ยนแปลงประชาชนจากผู้อ่อนแอให้เป็น “พลเมือง” ผู้ตื่นรู้ในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ เกิดความรู้ความเข้าใจในวิถีประชาธิปไตยภาคปฏิบัติ ลดภาระรัฐบาลเพื่อให้มีเวลาไปต่อสู้กับโลกภายนอกและสุดท้ายคือหวังว่าเมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญ มีคน งาน เงิน และกิจกรรมการบริหารที่สูงมากกว่าเดิมแล้วการต่อสู้ทางการเมืองระดับชาติจะลดความรุนแรงลงเพราะไม่เหลืออะไรให้ต้องต่อสู้เพื่ออำนาจและผลประโยชน์มากเท่าเดิม

(๒) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

(๒.๑) ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๒) ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีมาตรฐาน และคุณภาพ

(๒.๓) เกิดการเรียนรู้และสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนในการดูแลแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของตนเองในพื้นที่

(๒.๔) ประเทศชาติเข้มแข็ง รัฐบาลมีเวลาในการแก้ไขปัญหาระดับชาติและต่อสู้แข่งขันกับประเทศอื่นบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลก

(๒.๕) บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(๒.๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๒.๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง

(๓) ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูป

(๓.๑) การปฏิรูปการกระจายอำนาจ โดยออกแบบโครงสร้างและกำหนด กลไกใหม่ๆ เพื่อเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ จะต้องปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสาระเรื่องความหมาย แนวคิด หลักการบริหาร ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่องค์กรบริหารท้องถิ่นแต่ละประเภทและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการด้วยกันเอง ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่น การทำแผนและสัญญาแผนปฏิบัติราชการ แหล่งรายได้ ฐานภาษี การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรบริหารท้องถิ่น มาตรฐานการบริการสาธารณะ การกำกับติดตาม การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน และองค์กรกำหนดและบริหารนโยบายการกระจายอำนาจ

(๓.๒) การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น โดยออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กำหนดกลไกการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารงานท้องถิ่นให้มี

ความเป็นเอกภาพ โดยให้มีสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ และมีสำนักงานของตนเองเป็นหน่วยธุรการ รองรับภารกิจมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง การเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ โดยพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำหลักเกณฑ์รายได้ ประชากร พื้นที่ เป็นต้น มาเป็นข้อมูลเพื่อให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีสาระเรื่องประเภท รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคคล การกำกับดูแล การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรประชาชน การรายงาน และการรับผิดในผลการปฏิบัติงาน

(๓.๓) การปฏิรูปการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางการกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องลดกำกับดูแลและกำหนดกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมากขึ้น การคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม และเป็นหลักประกันให้ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น การมีมาตรฐานกลางในการกำกับเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเลือกปฏิบัติได้เอง รวมทั้งควรจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

(๓.๔) การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางในการปรับปรุงการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลัง จึงกำหนดแนวทางในการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นทั้งในเรื่องการกำหนดภาษีจัดเก็บเองประเภทใหม่ การแบ่งรายได้จากภาษีประเภทใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังกำหนดแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจัดทำฐานข้อมูลภาษี การเพิ่มช่องทางในการชำระภาษี ตลอดจนกำหนดแนวทางการเพิ่มความโปร่งใสและธรรมาภิบาลโดยสนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังในทุก ๆ ด้าน เป็นต้น

(๓.๕) การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว โดยกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเพียงชุดเดียวเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงาน และผู้กำกับดูแลอย่างเหมาะสม นอกจากนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่ให้สูงจนเกินความจำเป็น และความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ จึงกำหนดให้มีกองทุนเงินเดือนและสวัสดิการสำหรับข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างท้องถิ่น โดยให้มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรท้องถิ่นไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณภาพรวมท้องถิ่นทั้งประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็นทั้งการกระจายอำนาจ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น การกำกับ ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเงินการคลังท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จึงกราบเรียน ...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พงศ์โพยม วาศภูติ

(นายพงศ์โพยม วาศภูติ)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

สำนักกรรมาธิการ ๒
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๗-๔๘
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๘

สำเนาถูกต้อง

(นางนารีนารถ เหตานุรักษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

ณัฏฐ์ทิตา/ ร่าง
ปานตะวัน/พิมพ์
พัชรินทร์/ ตรวจ