



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและ

การปกครองท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

สำนักกรรมการ ๒

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

# ตำนานที่สวด

ที่ (สพข) ๑๑๓๕ / ๒๕๕๕

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

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

- |                                   |                             |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายพงศ์ไพรม วาศภูติ            | ประธานกรรมการ               |
| ๒. นายสมศักดิ์ โล่สถาพรพิพิธ      | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายทองศักดิ์ ทวีทอง            | รองประธานกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่         | รองประธานกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์      | รองประธานกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖. นายไพโรจน์ พรหมสาสน์           | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๗. พลอากาศเอก ขวัญชัย เอี่ยมรักษา | ที่ปรึกษากรรมการ            |
| ๘. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง     | โฆษกกรรมการ                 |
| ๙. นายเชื้อ ฮั่นจินดา             | รองโฆษกกรรมการ              |
| ๑๐. นายคณิตกร ชูริ่ง              | รองโฆษกกรรมการ              |
| ๑๑. นายไกรราศ แก้วดี              | กรรมการ                     |
| ๑๒. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา    | กรรมการ                     |
| ๑๓. นายชาติ เอียดสกุล             | กรรมการ                     |
| ๑๔. นายชิตชัย จิระตุวินันท์       | กรรมการ                     |
| ๑๕. นายถาวร เติพนันธุ์            | กรรมการ                     |
| ๑๖. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์       | กรรมการ                     |
| ๑๗. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง           | กรรมการ                     |
| ๑๘. นายปรีชา บุตรศรี              | กรรมการ                     |
| ๑๙. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา          | กรรมการ                     |
| ๒๐. นายวิชัย ดำนรุงโรจน์          | กรรมการ                     |
| ๒๑. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  | กรรมการ                     |
| ๒๒. นายสมเดช นิลพันธ์ุ            | กรรมการ                     |
| ๒๓. นายสุขุมพร ลิ้มไทย            | กรรมการ                     |
| ๒๔. นายสรณะ เทพเนาว์              | กรรมการ                     |
| ๒๕. นางสาวภรณ์ บัวสาย             | กรรมการ                     |

/๒๖. นายอุดม...

๒๖. นายอุดม ทুমไชสิต

กรรมการ

๒๗. นายวัลลภ พริงพงษ์

เลขานุการคณะกรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นเสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อให้โปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พงศ์ไพยม วาศภูติ

(นายพงศ์ไพยม วาศภูติ)

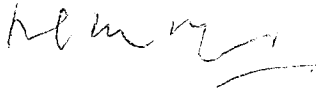
ประธานกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

สำนักกรรมการ ๒

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๗-๔๘

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๔๘

สำเนาถูกต้อง



(นางนารีนารถ เหนานนุรักษ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๒

ณัฐทิศา/ร่าง

ชลธิชา/พิมพ์

พัชรินทร์/ตรวจ  
ดู

# สารบัญ

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ  
เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

หน้า

๑. หลักการและเหตุผล.....	๑
๒. วัตถุประสงค์.....	๒
๓. วิธีการศึกษา.....	๓
๔. สภาพปัญหาโดยรวม.....	๓
๕. กรอบแนวความคิด (Conceptual Framework) .....	๔
๖. ข้อเสนอโดยสรุป.....	๖
ก. ข้อเสนอเรื่องการจัดระบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น	
ข. ข้อเสนอเรื่องการทำกักตุน ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น	
ค. ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น	
ง. ข้อเสนอเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น	
จ. ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	
๗. แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้านต่างๆ.....	๒๐
(๑) แนวทางการจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น	
(๒) แนวทางการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น	
(๓) แนวทางการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น	
(๔) แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น	
(๕) แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	
(๖) แนวทางการปฏิรูประเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	

รายงาน  
คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น  
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

พิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

๑. หลักการและเหตุผล

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

แม้การปกครองท้องถิ่นไทยจะมีอายุมาแล้วถึง ๑๑๐ ปี และมีพื้นที่ครอบคลุมทุกตารางนิ้วของประเทศแต่วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยก็เป็นไปด้วยความเชื่องช้า ตั้งแต่เทศบาล (พ.ศ. ๒๔๗๖) สุขาภิบาล (พ.ศ. ๒๔๙๕) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ศ. ๒๔๙๘) กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. ๒๕๑๘) เมืองพัทยา (พ.ศ. ๒๕๒๑) องค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ศ. ๒๕๓๗) แม้จะมีการเร่งการเจริญเติบโตเพิ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญปี 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 เกิดความเป็นชาติชัดเจนและสามารถพัฒนาสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมืองมาไม่ใช่น้อย แต่ด้วยสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ตลอดจนกระแสโลกาภิวัตน์ การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศไทยน้อยทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ทำให้เกิดปัญหาและความต้องการของประชาชนขึ้นอย่างมากมายหลากหลาย ยุ่งยากสลับซับซ้อนเกี่ยวพันกันและยังแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่อีกด้วย การกระจายอำนาจเพื่อการใช้พลังของทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ที่รับผลกระทบในพื้นที่เข้าช่วยเหลือแก้ไขจึงมีความจำเป็น ที่ผ่านมามาภาครัฐชั้นนำ ส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนจนอ่อนแอ กลายเป็นผู้ที่รอรับความช่วยเหลือและคอยพึ่งพาผู้อื่น การรวมศูนย์อำนาจจึงทำให้ชะตาชีวิตของคนส่วนใหญ่ตกอยู่ในความรับผิดชอบของคนส่วนน้อย ซึ่งไม่น่าจะเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ ในปัจจุบันมีนักวิชาการและผู้คนเป็นจำนวนมากไม่น้อยเชื่อว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอาจเป็นคำตอบในเรื่องนี้ แต่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่แค่การถ่ายโอนที่มุ่งตรงไปที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากจะต้องลดอำนาจรัฐควบคู่ไปกับการเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวมด้วย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น

สามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้นร่วมกับสถาบันทางการเมือง การบริหารที่ใกล้ชิดประชาชน ที่สุดคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ฉะนั้นประเทศไทยต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง (๑) จากความเชื่อที่ว่าความร่วมมืออำนาจเป็นวิถีแห่งประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาหรือขึ้นนำความเจริญรุ่งเรือง แต่เพียงฝ่ายเดียว (๒) จากความเชื่อที่ว่าชุมชนและประชาชนอ่อนแอ ขาดความรู้ความสามารถในการจัดการตนเอง (๓) จากความเชื่อที่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีภารกิจที่จำเป็นและต้องอยู่ในความควบคุมของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค เนื่องจากไม่เชื่อใจในความสำเร็จของการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามก็เป็นความจริงที่ต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของเรามีจำนวนมากเกินไป (๗,๘๕๓ แห่ง) และมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการยังไม่ดีนัก จำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการควบรวมให้จำนวนองค์กรมีน้อยลงแต่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะการดูแลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและภายในพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ควรลดการกำกับดูแลจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคลง แล้วมอบหน้าที่นี้ให้แก่ชุมชนและประชาชนเป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาฯ ที่พวกเขาเป็นผู้เลือกตั้งแทน รวมทั้งเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานในภาพรวมคือจัดให้มีองค์กรระดับชาติที่จะขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างมีเอกภาพและดูแลบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง เช่น สภาหรือคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

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

## ๒. วัตถุประสงค์

เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้ดังนี้

๑. ศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนที่ไม่สมดุล เพื่อเรียกร้องให้รัฐปรับดุลอำนาจให้เกิดความสมดุลกับภาคประชาชนโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. ศึกษาการจัดโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นทั้งระบบ รวมทั้งระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ยึดถือระบบคุณธรรม
๓. ศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่ของการกำกับดูแล ตรวจสอบ รับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
๔. ศึกษาการกระจายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลัง รวมทั้งประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อประชาชน

### ๓. วิธีการศึกษา

คณะกรรมการฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการฯ จำนวน ๖ คณะ เพื่อศึกษาและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น
๒. คณะอนุกรรมการกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
๓. คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น
๔. คณะอนุกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น
๕. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
๖. คณะอนุกรรมการปฏิรูประเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ทั้งนี้ โดยให้คณะอนุกรรมการแต่ละคณะพิจารณากรอบการปฏิรูปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบแนวทางการปฏิรูปที่คณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษา และได้วางกรอบเป็นแนวทางปฏิรูปไว้ดังกล่าว รวมทั้งได้นำความคิดเห็นจากการสัมมนา “แนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง” เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ และการสัมมนา “แนวทางปฏิรูปโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน” เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๘ ตลอดจนได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ประชาชนส่งผ่านมาจากศูนย์รับฟังความคิดเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการให้มีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ได้วางกรอบตามแนวทางที่รายงานนี้

### ๔. สภาพปัญหาโดยรวม

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นประสบกับอุปสรรค หลายประการ

๑. ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างระดับบน ระดับล่างไม่ชัดเจน ระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยน ขาดความสอดคล้องการบริหารงานที่มีแนวโน้มเป็นราชการมากขึ้น จึงขาดความคล่องตัว

๒. รัฐบาลกลางไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก แต่จะถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเล็กๆ เช่น เรื่องเบี้ยยังชีพ เรื่องนมโรงเรียน เป็นต้น

๓. ทักษะคิดและค่านิยมของข้าราชการที่ว่า ข้าราชการในสังกัดส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีศักดิ์ศรีสูงกว่าในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. ท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองเพียงพอ

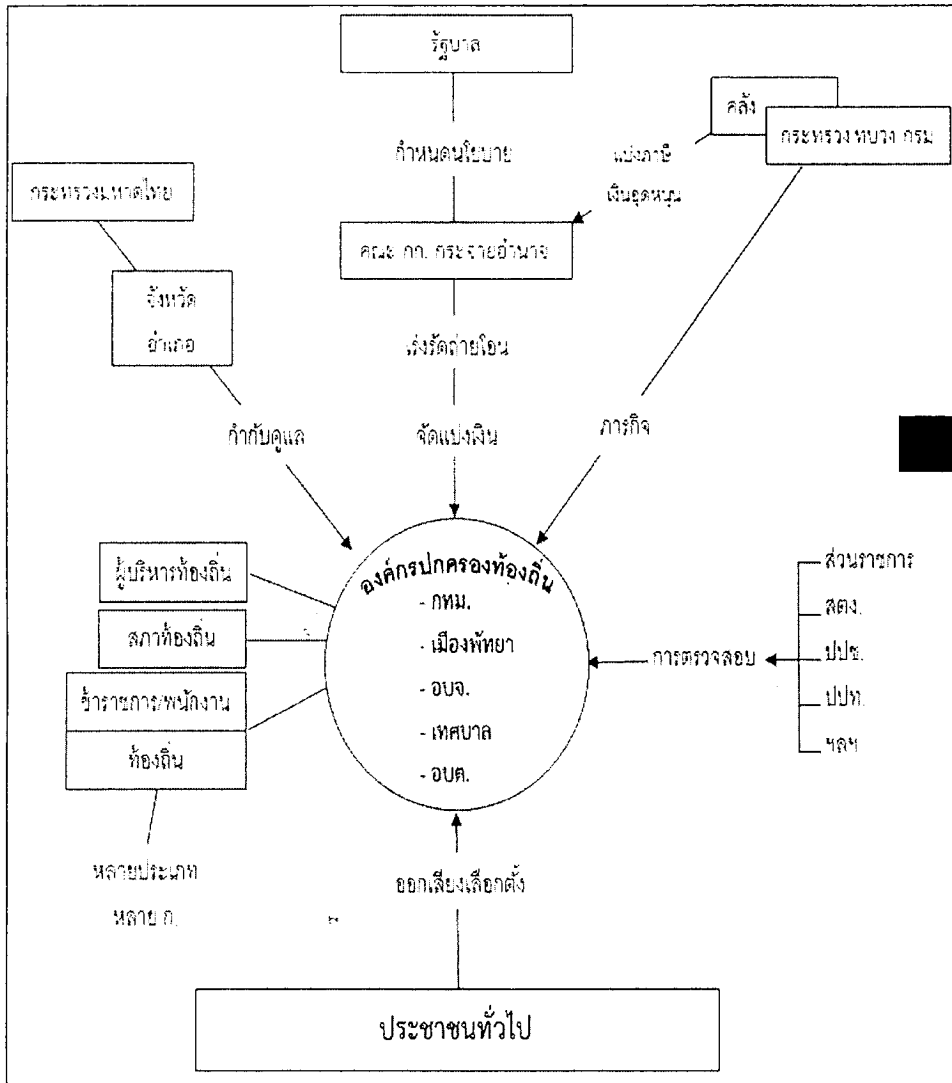
๕. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากเกินไปจนกลายเป็นการควบคุม (Control) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการจัดการตนเอง

๖. การขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่สามารถส่งผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน ชุมชนในพื้นที่ โดยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่เพียงในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เช่น การเก็บขยะ การรักษาความสะอาด เป็นต้น ทำให้ชุมชน ประชาชน ขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

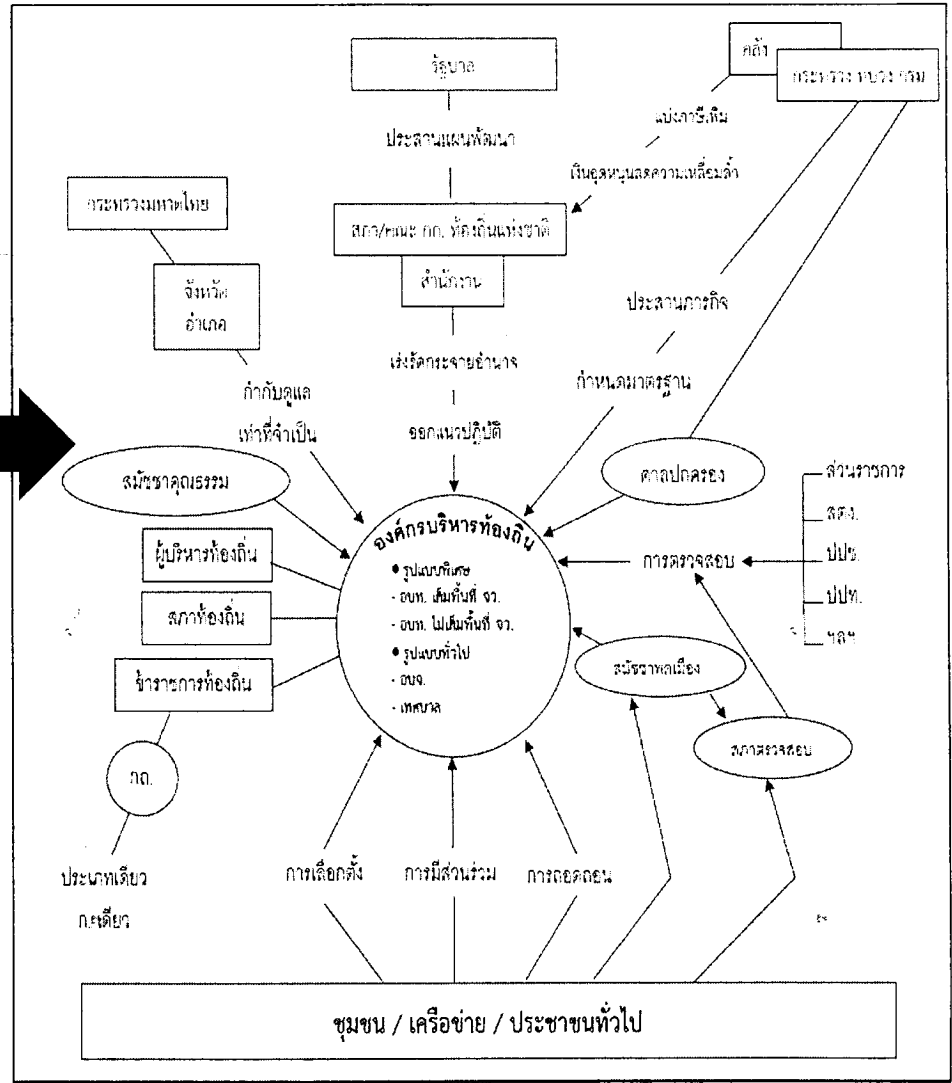
# Conceptual Framework

คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

## กรอบคิดเดิม



## กรอบคิดใหม่



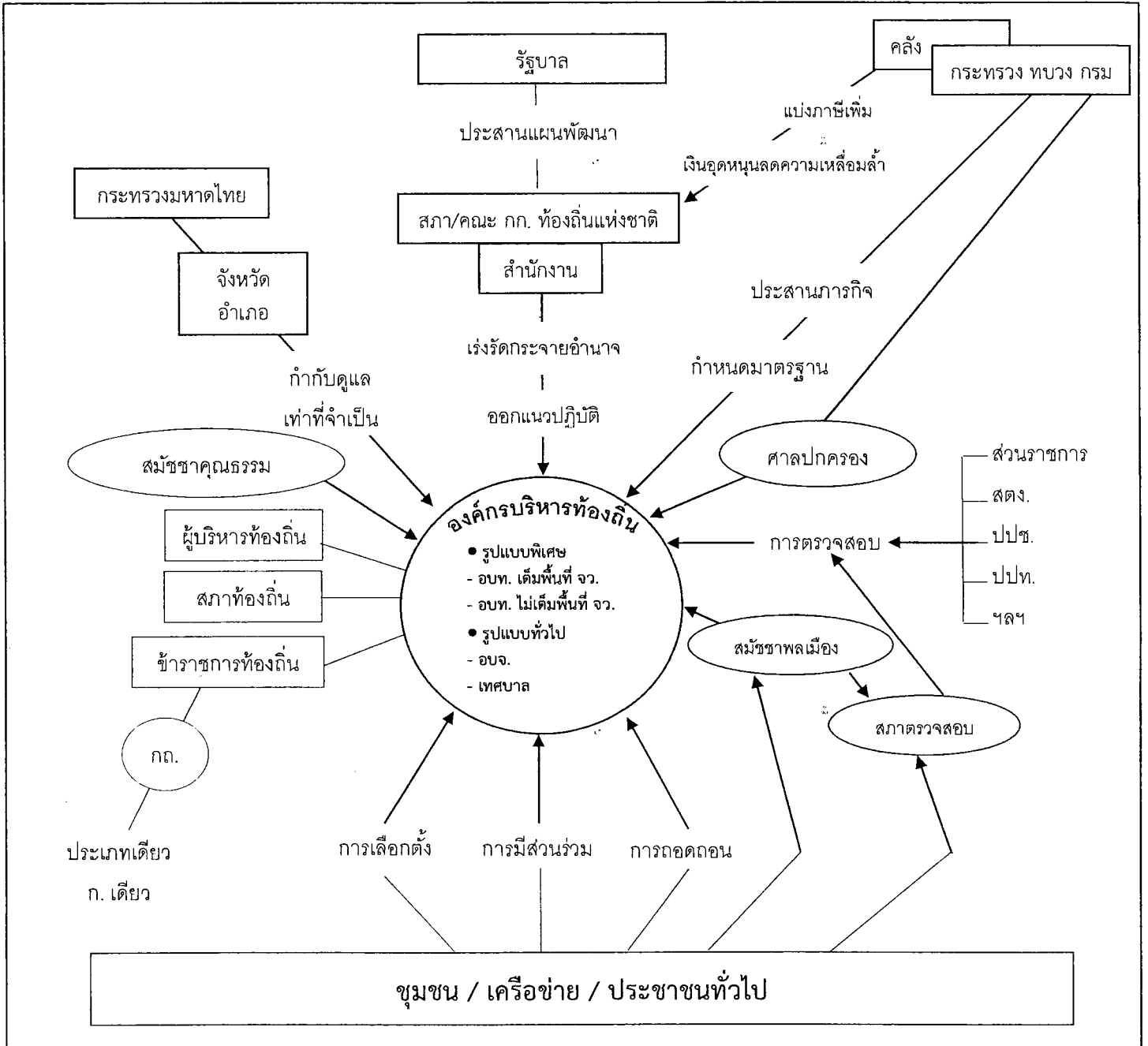
### ปฏิรูปท้องถิ่นรวม 8 ด้าน

- ความเป็นอิสระภายใต้เอกภาพแห่งรัฐ/การกำกับดูแลโดยรัฐต้องทำเท่าที่จำเป็น
- ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- รูปแบบโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่เหมาะสม ยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพ
- กลไกการบริหารและการขับเคลื่อนท้องถิ่นระดับชาติ

- ระบบการคลังและภาษีท้องถิ่น รวมทั้งเงินอุดหนุน
- การมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตรวจสอบ กำกับดูแล และช่วยคิดช่วยทำ
- ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น โดยเน้นระบบคุณธรรมและสมรรถนะ
- ระบบกฎหมายท้องถิ่น



# Conceptual Framework กรอบคิดใหม่



คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ

## ๖. ข้อเสนอโดยสรุป

### ก. ข้อเสนอเรื่องการจัดระบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

- ปัจจุบันองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) มีทั้งหมด ๕ รูปแบบ จำนวนรวม ๗,๘๕๓ แห่ง ประกอบด้วย
  - กรุงเทพมหานคร ๑ แห่ง
  - เมืองพัทยา ๑ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง
  - เทศบาล - เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง
  - เทศบาลเมือง ๑๗๘ แห่ง
  - เทศบาลตำบล ๒,๒๓๒ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๓๓๕ แห่ง
 กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบพิเศษ โดยมีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ

- ข้อเสนอเรื่องรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

#### ๑. รูปแบบพิเศษ

(๑) องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด เป็นลักษณะจังหวัดจัดการตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

(๒) องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด (หรือถ้าจำเป็นอาจครอบคลุมพื้นที่ระหว่างจังหวัด) เพื่อจัดการภารกิจเฉพาะบางประการ เช่นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตสนามบินนานาชาติขนาดใหญ่หรือเขตพื้นที่เกาะที่มีความจำเป็นต้องจัดการแบบเบ็ดเสร็จ

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

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งจะต้องกำหนดทิศทางในการพัฒนา บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เป็นลักษณะการให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่เต็มเต็มช่องว่างในการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นระดับล่าง

(๒) เทศบาล ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด โดยอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภทหลายขนาดและมีความยืดหยุ่นในการจัดองค์กรภายใน และบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้ ให้ยกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล

- ข้อเสนอเรื่องการควบรวม

โดยเหตุที่ยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากมีขนาดและงบประมาณน้อยเกินกว่าจะจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล งบประมาณส่วนใหญ่สูญเสียไปกับรายจ่ายประจำจนเหลืองบประมาณเพื่อการลงทุนหรือพัฒนาพื้นที่น้อยมากเกินไป ฉะนั้นจึงเห็นสมควรควบรวม เช่น

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

ศักยภาพที่เหมาะสมกว่าเดิม

- ฯลฯ

จำนวน อปท. จำแนกตามชั้นรายได้						
เกณฑ์รายได้รวมเงินอุดหนุน	กทม. แห่ง	เมืองพัทยา แห่ง	อบจ. แห่ง	เทศบาล แห่ง	อบต. แห่ง	รวม แห่ง
๔๐,๐๐๐.๐๑ ล้านบาทขึ้นไป						-
๔,๐๐๐.๐๑ - ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท	๑					๑
๒,๐๐๐.๐๑ - ๔,๐๐๐ ล้านบาท		๑	๕	๑		๗
๑,๐๐๐.๐๑ - ๒,๐๐๐ ล้านบาท			๑๕	๑๑		๒๖
๕๐๐.๐๑ - ๑,๐๐๐ ล้านบาท			๓๐	๒๗	๑	๕๘
๒๕๐.๐๑ - ๕๐๐ ล้านบาท			๒๓	๗๐	๗	๑๐๐
๑๐๐.๐๑ - ๒๕๐ ล้านบาท			๓	๑๘๙	๖๑	๒๕๓
๕๐.๐๑ - ๑๐๐ ล้านบาท				๖๘๑	๖๖๒	๑,๓๔๓
๔๐.๐๑ - ๕๐ ล้านบาท*				๕๒๗	๙๐๗	๑,๔๓๔
๓๐.๐๑ - ๔๐ ล้านบาท*				๕๗๑	๑,๕๘๔	๒,๑๕๕
๒๐.๐๑ - ๓๐ ล้านบาท*				๓๒๕	๑,๙๘๓	๒,๓๐๘
ตั้งแต่ ๑๐ - ๒๐ ล้านบาท*				๙	๑๕๙	๑๖๘
ต่ำกว่า ๑๐ ล้านบาท						-
รวม	๑	๑	๗๖	๒,๔๑๑	๕,๓๖๔	๗,๘๕๓

\* งบลงทุนหรืองบพัฒนามีน้อยถึงน้อยมากประมาณ ๑๐ - ๒๐% ของรายได้

การควบรวม ควรกำหนดเกณฑ์รายได้ ประชากร พื้นที่ ฯลฯ ให้ชัดเจนและควรกระทำเพื่อสนอง  
วัตถุประสงค์อย่างน้อย ๓ ประการ คือ

- (๑) เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีกว่าเดิม บรรลุมาตรฐานที่กำหนด
- (๒) ประชาชนได้รับประโยชน์และมีความพึงพอใจมากกว่าเดิม
- (๓) องค์กรมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการดีกว่าเดิม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีรายละเอียดและปัญหาในการควบรวมอยู่ไม่น้อย จึงควรทำการศึกษาวิเคราะห์ให้  
ถ่องแท้ และมีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบตามความเหมาะสมด้วย

- ข้อเสนอเรื่องที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น
  - (๑) ผู้บริหารท้องถิ่นยังคงให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
  - (๒) สภาท้องถิ่นยังคงให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

- สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (สทช.)

เสนอให้มีการจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและ  
บริหารงานให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจ  
จัดระเบียบ วินิจฉัยปัญหาออกมาตรฐานกลาง ประสานเชื่อมโยง ฯลฯ โดยมีสำนักงานของตนเองเป็นหน่วย  
ธุรการรองรับภารกิจมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงโดยให้สภาการปกครองท้องถิ่นมีคณะกรรมการ ๔ ชุด คือ

- (๑) คณะกรรมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น
- (๒) คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารท้องถิ่น
- (๓) คณะกรรมการพิจารณาทรัพยากรและบริหารบุคคลท้องถิ่น
- (๔) คณะกรรมการพัฒนารายได้และการคลังท้องถิ่น

จึงเป็นลักษณะที่สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ จะเข้ามาทำหน้าที่แทนคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในการดูแลกันเอง ส่งเสริมกันเอง เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระตามที่ควรจะเป็น

■ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

๑. เปลี่ยนคำว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นใช้คำว่า “การบริหารท้องถิ่น” แทน
๒. ให้ท้องถิ่นมีรูปแบบการบริหารที่หลากหลายเพื่อให้เหมาะสมตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่ (มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง)
๓. ใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อเป็นการเปิดช่องให้สามารถบัญญัติเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ในกฎหมายอื่นๆ ได้ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายท้องถิ่น (มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง)
๔. ให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องมีคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก เว้นแต่องค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมีวิธีการอื่น และอาจมาจากวิธีอื่นโดยความเห็นชอบของประชาชนได้ รวมทั้งเพิ่มหลักการเรื่องการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้สอดคล้องกับองค์กรบริหารท้องถิ่น (มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง)
๕. เพิ่มหลักการใหม่ให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นภารกิจพื้นฐานขององค์กรบริหารท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมอบอำนาจให้เป็นการเฉพาะอีก (มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง)
๖. ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นให้ครอบคลุมมากขึ้นตามกฎหมายบัญญัติ โดยในเบื้องต้นองค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในวรรคนี้ นอกจากนั้น องค์กรบริหารท้องถิ่นยังสามารถดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ภายในขอบเขตได้อย่างกว้างขวาง (มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง)
๗. เพิ่มเรื่องการบริหารงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความเป็นอิสระในการบริหารและเกิดดุลยภาพสอดคล้องกับจังหวัด ภาค และประเทศ (มาตรา ๒๑๒ วรรคสาม)
๘. ให้มีการกำหนดขนาดขององค์กรบริหารท้องถิ่นให้เหมาะสมและจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการขยายวิธีการในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ขององค์กรบริหารท้องถิ่นให้กว้างขวางขึ้น เช่น สหการ วิชาสหกิจท้องถิ่น องค์กรมหาชนท้องถิ่น รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ (มาตรา ๒๑๒ วรรคสี่)
๙. ตรากฎหมายและจัดให้มีกลไกที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัดให้เสร็จสมบูรณ์ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และดำเนินการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นดังกล่าวขึ้นในพื้นที่ที่มีความพร้อมและเหมาะสมโดยเร็ว (มาตรา ๒๕๕ (๑))
๑๐. ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากสมาชิกสภาเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐานกลาง และขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างมีเอกภาพและสามารถดำเนินการให้การกระจายอำนาจเป็นผลสำเร็จ โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจแห่งชาติ รับผิดชอบงานธุรการและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๕๕ (๒))

หมายเหตุ : ร่างรัฐธรรมนูญทุกมาตราที่อ้างถึงในเอกสารนี้เป็นข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งยังไม่ใช่ final draft

## ข. ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

### • สภาพปัญหา

(๑) กรณีปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจของผู้กำกับดูแลซึ่งปัจจุบันยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

(๒) กรณีปัญหาการตรวจสอบการปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยมาตรฐานจากหนังสือสั่งการของราชการส่วนกลาง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดปัญหาเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรฐานเดียวกันกับการตรวจสอบหน่วยงานราชการอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานโดยมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขรูปแบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือปรับมาตรฐานการตรวจสอบของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการตรวจสอบอย่างมีขั้นตอน ความมั่นคงของประเทศ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบ

(๓) กรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันประสบปัญหาเนื่องจากประชาชนไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ประชาชนยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถมีส่วนร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เท่าที่ควร

### • ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) หลักการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

- การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องลดการกำกับดูแลและกำหนดกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมากขึ้น

- การคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม และเป็นหลักประกันให้ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การมีมาตรฐานกลางในการกำกับดูแลเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเลือกปฏิบัติได้เอง

- การมีสภาท้องถิ่นแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้ความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ

- หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### (๒) รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรกำหนดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประกอบด้วยองค์กรภาคประชาชน ภาครัฐ(ส่วนกลางและภูมิภาค) องค์กรอิสระและศาล 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

- ควรกำหนดให้ประชาชนหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น
- การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นควรกำหนดให้ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน เพื่อให้เป็นไปตามหลักประกันหรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน
- ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รายงานให้ผู้กำกับดูแลทราบเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้ผู้กำกับดูแลดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ หากพบว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้มีหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

### (๖) การกำกับดูแลตรวจสอบด้านการเงินการคลัง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการตรวจสอบบัญชีทุกครึ่งปีโดยผู้ได้รับอนุญาตตรวจสอบบัญชีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่ข้อมูลบัญชีให้ประชาชนทราบ

- ข้อเสนอเรื่องการตรวจสอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) การตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกพลเมืองหรือภาคประชาชนประกอบด้วย

(๒) ควรมีการประเมินองค์กรและตัวบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ เพื่อควบคุมคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) อาจกำหนดให้มีการตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง การพัสดุและบัญชีโดยผู้ตรวจสอบบัญชีมืออาชีพ

(๔) กรณีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนอาจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงควรแก้ไขหลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการตรวจรับ ให้ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งอาจจะมาจากหน่วยงานอื่นที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว

- ข้อเสนอเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๑) ควรกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่างๆของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังดำเนินการ เช่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตน

(๒) ควรกำหนดให้สมาชิกพลเมืองมีหน้าที่พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๓) ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงของประชาชนเพื่อลดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยลดจำนวนเสียงของประชาชนให้น้อยลง

(๔) กรณีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนควรจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนไม่ต้องร้องขอ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

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

- ข้อเสนอเรื่องการรวมกันเป็นสมาชิกพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น

(๑) ที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกพลเมือง

- สมาชิกพลเมืองควรมีลักษณะเป็น Soft Power จึงไม่ควรประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกพลเมืองในการคัดค้านการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

- สมาชิกพลเมืองอาจมีที่มาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆที่มีความหลากหลายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยไม่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกที่เป็นการปิดกั้นบุคคลจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในพื้นที่ เช่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา สภาองค์กรชุมชน เป็นต้น

(๒) อำนาจหน้าที่

- ควรกำหนดให้สมาชิกพลเมืองมีภารกิจหรือบทบาท ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น

- อาจกำหนดให้สมาชิกสภาพลเมืองมีหน้าที่ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้คำชี้แนะหรือให้คำปรึกษา หรือมีส่วนร่วมในการประเมินการทำงาน การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากพบว่ามีกรกระทำที่ผิดกฎหมายก็สามารถเสนอเรื่องให้ผู้กำกับดูแลในพื้นที่นำคดีสู่ศาลได้

▪ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างในส่วนที่เกี่ยวกับทางการกำกับดูแล ตรวจสอบ และ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

๑. คงหลักการเดิมตามมาตรา ๒๘๒ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และการกำกับดูแลอาจใช้มาตรการที่แตกต่างกันให้สอดคล้องกับสถานะขององค์กรบริหารท้องถิ่น เช่น การกำกับก่อนกระทำการหรือ ภายหลังกระทำการ โดยคำนึงประเภทขององค์กรบริหารท้องถิ่นนั้นๆ

๒. เพิ่มบทบัญญัติที่ว่าด้วยการวางหลักเกี่ยวกับอำนาจรัฐในการกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นในบางเรื่อง เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นๆ สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องเต็มประสิทธิภาพและประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุด (มาตรา ๒๑๔ วรรคสอง)

๓. เพิ่มคำว่า “ชุมชน” โดยวางหลักเกี่ยวกับการใช้สิทธิในลักษณะ “ชุมชน” ในประเด็นเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้นจึงบัญญัติคำนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง)

๔. คงหลักการเดิมตามมาตรา ๒๘๒ วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการดำเนินงานและรายงานงบการเงินและสถานการณ์คลังท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ (มาตรา ๒๑๕ วรรคสอง)

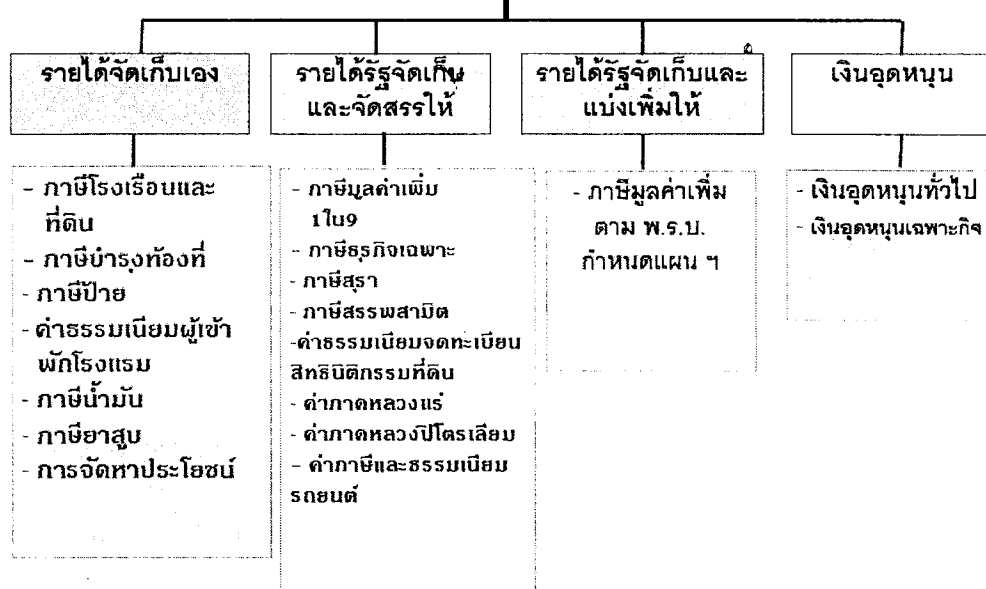
๕. เพิ่มบทบัญญัติที่ว่าด้วยการวางหลักให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมกับท้องถิ่นด้วยการรวมตัวกันเป็นสมาชิกสภาพลเมืองได้ ซึ่งสมาชิกสภาพลเมืองต้องมีลักษณะยึดหยุ่นไปตามสภาพการในสังคมนั้นๆ ประชาชนที่เข้าร่วมในสมาชิกสภาพลเมืองนี้มีเจตจำนงร่วมกันในการที่จะสร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่น ลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในทางการเมือง (มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม)



ค. ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

- ที่มาของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างรายได้ของ อปท.



ประมาณการรายได้ของ อปท. ปี 2554 - 2558

ประเภทรายได้	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
1. รายได้จัดเก็บเอง	38,745.96	46,529.72	50,281.54	56,306.25	61,458.00
2. รายได้รัฐจัดสรรให้	148,109.04	175,457.28	187,988.46	203,818.75	218,222.00
3. รายได้รัฐแบ่งให้ (พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ)	70,500.00 19.70	86,900.00 20.29	97,900.00 20.28	109,000.00 20.23	109,000.00 -
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	173,900.00	221,091.78	236,500.00	253,500.00	257,670.00
รวมรายได้ของ อปท.	431,255.00	529,978.78	572,670.00	622,625.00	646,350.00
รายได้ของรัฐบาล	1,650,000.00	1,980,000.00	2,100,000.00	2,275,000.00	2,325,000.00
สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล	26.14	26.77	27.27	27.37	27.80

- **สภาพปัญหาด้านการคลังท้องถิ่น**

- ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย
- ปัญหาความเป็นอิสระทางการคลัง
- ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างท้องถิ่นขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก

- ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้หลักจาก ๓ แหล่ง ได้แก่

- ๑) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (๕๖,๓๐๖ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๙ ของรายได้รวม อปท.)
  - ๒) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ (๒๐๓,๘๑๘ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๓๓ ของรายได้รวม อปท.)
  - ๓) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งเพิ่มให้ (๑๐๙,๐๐๐ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๑๘ ของรายได้รวม อปท.)
  - ๔) รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (๒๕๓,๕๐๐ ล้านบาท หรือราวร้อยละ ๔๐ ของรายได้รวม อปท.)
- (\*ข้อมูลที่มารายได้ของ อปท. ปี พ.ศ. ๒๕๕๗)

- **ข้อเสนอเรื่องจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง**

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

- **ข้อเสนอเรื่องจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่ อปท.**

โดยหลักการพื้นฐานที่ว่ากิจการนิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ อปท. ไต่ ควรรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. โดยการจัดสรรภาษีเงินได้กลับคืนพื้นที่ อปท. นั้นๆ จึงเสนอให้จัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่ อปท. ประมาณร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ คาดว่าการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่ อปท. ด้วยอัตราตามที่กำหนดจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. ปี ๒๕๕๖ ประมาณ ๑๑๘,๔๙๘ ล้านบาท (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีภาษีเงินได้นิติบุคคล ๕๙๒,๔๙๙ ล้านบาท)

- **ข้อเสนอเรื่องเพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท.**

เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจ/สถานประกอบการตามหลักผู้ใช้ประโยชน์จากบริหารท้องถิ่นเป็นผู้จ่าย (user pay's) และเป็นการกระจายภาษีสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรมตามหลักการแหล่งกำเนิดรายได้ภาษีอากร (source generation principle) จึงเสนอให้เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. เป็นร้อยละ ๔๐ ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐบาลมีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ๖๘๘,๐๘๗ ล้านบาท และได้จัดสรรส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. ๑๕๙,๓๖๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๘ หากเพิ่มส่วนแบ่งเป็นร้อยละ ๔๐ คาดว่าจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. ประมาณ ๑๑๙,๘๗๐.๒๐ ล้านบาท

- ข้อเสนอเรื่องเพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่ อปท.

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

นอกจากนี้ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีความทันสมัย เช่น ภาษีป้าย อาคารฆ่าสัตว์ อาคารรังนกอีแอ่น และควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ อปท. สามารถออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการใดๆ จากผู้ใช้หรือผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ อปท. จัดให้มีขึ้นด้วย

- ข้อเสนอเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น

หลักการสำคัญของการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอต่างๆ ดังนี้

- การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อหนี้ และผลการดำเนินงาน
- การสนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชน
- การปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายใน
- การให้ชุมชนสามารถเสนอทำโครงการต่อท้องถิ่นได้ตามหลักการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (contestability)
- การปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งจัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และกำหนดมาตรฐานการทำงานที่โปร่งใส

- คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินการคลังท้องถิ่น ดังนี้

๑. นำหลักการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (contestability) มาใช้เพื่อกำหนดให้รับสามารถกระจายภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคมได้ และให้นำหลักนี้มาใช้กับองค์กรบริหารท้องถิ่นด้วย (มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง)
๒. รับรองหลักความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๑๒ วรรคสาม)
๓. เพิ่มความเข้มแข็งเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรบริหารท้องถิ่น ในการดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน (มาตรา ๒๑๒ วรรคห้า)
๔. การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นนั้นมีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์รายได้และหลักเกณฑ์อื่น ในการจัดสรรภาษีให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือแต่ละรูปแบบ (มาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง)
๕. องค์กรบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร รายงานผลการดำเนินงานและรายงานงบการเงินและสถานการณ์การคลังท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ (มาตรา ๒๑๕ วรรคสอง)

## ง. ข้อเสนอเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น

### ● จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ๑. ข้าราชการฝ่ายการเมือง

- ผู้บริหาร และสมาชิกสภา ๑๕๓,๖๐๑ คน

#### ๒. ข้าราชการประจำ

- ข้าราชการ ๑๗๓,๕๔๗ คน

- ลูกจ้างประจำ ๑๙,๖๘๗ คน

- พนักงานจ้าง ๒๑๑,๒๗๙ คน

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ ๒๓ มี.ค. ๕๘

### ● สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

๑. การมีคณะกรรมการจำนวนหลายคณะ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด แยกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การวินิจฉัยการบริหารงานบุคคลในประเด็นเดียวกัน ไม่มีมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน

๒. ความอ่อนแอของระบบคุณธรรม พบว่ามีข่าวสารหรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตหรือสอบแข่งขัน หรือการเรียกรับผลประโยชน์จากการสอบคัดเลือกจนเกินคำว่าซีละแสน

๓. ปัญหาค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล บางแห่งกำหนดตำแหน่งมากจนเกินความจำเป็นจนในท้ายสุดภาระค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๔. ปัญหาการโอน ซึ่งที่ผ่านมาการโอนย้ายทำได้ยาก ซึ่งทำให้เกิดการผูกขาดตำแหน่งหรือเกิดปัญหาขัดแย้งภายในท้องถิ่น ไม่สามารถใช้ระบบบริหารแก้ไขได้

๕. ปัญหาการกำกับดูแล ผู้กำกับดูแลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ของท้องถิ่นเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน

### ● ข้อเสนอ สมควรให้ปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ดังนี้

#### ๑. หลัก Pre-Post Audit

๑) ให้มีคณะกรรมการ ๑ คณะเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กข.) เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการก่อนมีคำสั่งแต่งตั้งลงโทษ หรือให้ข้าราชการ พ้นจากตำแหน่งว่าเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรมตาม กฎ ที่กำหนด

๒) ให้มีคณะกรรมการ ๑ คณะ เป็นองค์กรกึ่งตุลาการเรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพค.) เป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา หากพบว่าการมีคำสั่งใดใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นไม่เป็นธรรม กพค. มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอน และเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ข้าราชการมีความเชื่อมั่นในระบบคุณธรรม

#### ๒. Merit

๑) กำหนดให้มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวทำหน้าที่สอบแข่งขัน และการสอบเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง เพื่อสร้างมาตรฐานคุณภาพข้าราชการ และเป็นการส่งเสริมให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้รับความเสมอภาคในโอกาสที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งอย่างเท่าเทียมกัน

๒) กำหนดให้มีประมวลคุณธรรมจริยธรรม จรรยาบรรณสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

๓) กำหนดให้การดำเนินการทางวินัยไม่ล่าช้าเกินสมควรเพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมเช่นกัน

### ๓. Competency

๑) ให้มีสถาบันพัฒนาข้าราชการเพื่อให้มีสมรรถนะทางการบริหารในการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมกับตำแหน่ง / สภาพพื้นที่เศรษฐกิจสังคมซึ่งแตกต่างกัน เช่นพื้นที่อุตสาหกรรม-พื้นที่ท่องเที่ยว-พื้นที่ชายแดน เป็นต้น

๒) ข้าราชการเป็นมืออาชีพในทางการบริหาร โดยกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อเพิ่มพูน-ถ่ายทอดประสบการณ์

### ๔. Performance

กำหนดให้นำหลักผลการปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนค่าตอบแทน การประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน เพื่อให้ท้องถิ่นมีผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม สามารถตรวจสอบได้

### ๕. Flexible

๑) กำหนดให้อำนาจการบริหารงานบุคคลเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ให้มีการจัดลำดับอำนาจการบังคับบัญชาให้แก่ปลัด เพื่อลดขั้นตอน

๒) กำหนดให้ระบบเงินเดือนค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ มีความยืดหยุ่น เช่น มีเงินเพิ่มตามสภาพพื้นที่

๓) กำหนดให้ กถ แต่งตั้งอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอนุกรรมการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

### ๖. Participation

กำหนดให้นำหลักการมีส่วนร่วมภาคประชาชนอยู่ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น ให้ภาคประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งในคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด การประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนดค่าตอบแทนหรืองานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอัตรากำลังให้คำนึงถึงการประเมินความพึงพอใจของประชาชน

- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่น ดังนี้
  ๑. เพิ่มให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๑๖)
  ๒. ปรับสถานะของข้าราชการและพนักงานขององค์กรบริหารท้องถิ่นที่แตกต่างกันแต่เดิม ให้มีสถานะเป็นข้าราชการท้องถิ่นแต่เพียงรูปแบบเดียว (มาตรา ๒๑๖ (๑))
  ๓. คณะกรรมการกลางมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการท้องถิ่นเท่านั้น (มาตรา ๒๑๖)
  ๔. ให้มีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวเพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่นมีมาตรฐานเดียวกัน สามารถย้ายสับเปลี่ยนระหว่างกันและกันได้ และมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพมากขึ้น (มาตรา ๒๑๖ (๒))
  ๕. คณะกรรมการกลางมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์และการดำเนินการทางวินัย ตลอดจนการดำเนินการอื่นๆ ให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม (มาตรา ๒๑๖ (๓))

## จ. ข้อเสนอเรื่องปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

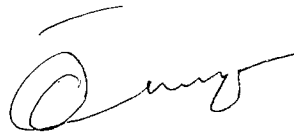
- ปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ค้างพิจารณาอยู่ จำนวน ๕ ฉบับ
  - ๑) ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - ๒) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....
  - ๓) ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....
  - ๔) ร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....
  - ๕) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ....
- ข้อเสนอ สมควรให้มีพระราชบัญญัติที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น จำนวน ๔ ฉบับ
  - ๑) พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจแห่งชาติ พ.ศ. .... จะบัญญัติความหมาย แนวคิด หลักการบริหาร ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่องค์กรบริหารท้องถิ่นแต่ละประเภทและรูปแบบ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการด้วยตนเอง ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่น การทำแผนและสัญญาแผนปฏิบัติราชการ แหล่งรายได้ ฐานภาษี การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรบริหารท้องถิ่น มาตรฐานการบริการสาธารณะ การกำกับติดตาม การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน และองค์กรกำหนดและบริหารนโยบายการกระจายอำนาจ
  - ๒) พระราชบัญญัติองค์กรบริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... จะบัญญัติประเภทรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคคล การกำกับดูแล การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรประชาชน การรายงาน และการรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงาน
  - ๓) พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... จะบัญญัติระบบการบริหารงานบุคคลและพัฒนาองค์กร โครงสร้างการบริหารงานบุคคลและพัฒนาองค์กรในระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด กลไกและกระบวนการบริหารงานบุคคล กระบวนการพัฒนาองค์กร มาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์กรบริหารท้องถิ่น และข้าราชการองค์กรบริหารท้องถิ่น
  - ๔) พระราชบัญญัติการเงินการคลังองค์กรบริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... สมควรเป็นกฎหมายอีกฉบับแม้ว่าจะมีการระบุถึงเรื่องที่มารายได้และฐานภาษีขององค์กรบริหารท้องถิ่นไว้ในกฎหมายกระจายอำนาจแล้วก็ตาม จะบัญญัติ หลักการและวินัยการเงินและการคลังขององค์กรบริหารท้องถิ่น ที่มารายได้ ประเภทภาษีท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นแต่ละประเภท การจัดทำงบประมาณประจำปี ระบบบัญชีขององค์กรบริหารท้องถิ่น การควบคุมความเสี่ยง การตรวจบัญชี การรายงานสถานะทางการเงินประจำปี

■ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างในส่วนที่เกี่ยวข้องกฎหมายการกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น ดังนี้

๑. บัญญัติให้มีประมวลกฎหมายท้องถิ่นเพื่อรวบรวมกฎหมายท้องถิ่นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจที่เพิ่มมากขึ้น มีหน่วยงานรับผิดชอบการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (มาตรา ๒๑๓)

๒. การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นนั้นมีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์รายได้และหลักเกณฑ์อื่นในการจัดสรรภาษีให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือแต่ละรูปแบบ (มาตรา ๒๑๓)

คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเรื่อง แนวทางการปฏิรูปการ  
กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมาเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและให้ข้อคิดเห็นต่อไป



(นายวัลลภ พริ้งพวงษ์)

เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

๗. แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้านต่างๆ



(๑) แนวทางการจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

โดย

คณะอนุกรรมการจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครอง  
ท้องถิ่น

**การจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น  
โดย คณะอนุกรรมการจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น**

\*\*\*\*\*

คณะอนุกรรมการได้ประชุมหารือรวม ๖ ครั้ง ผลการประชุมสรุปในสาระสำคัญได้ดังนี้

**๑. หลักการทั่วไป**

หลักการสำคัญที่ยึดเป็นกรอบในการพิจารณา มีดังนี้

- (๑) การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน
- (๒) มุ่งแก้ปัญหาและสนองเจตนารมณ์ของประชาชน
- (๓) การปกครองท้องถิ่น มุ่งเพิ่มพลังประชาชนให้เข้มแข็ง (Empowerment) ด้วยวิธีอัน

หลากหลาย เช่น

- ความสามารถในการพึ่งตนเองและปกครองตนเองของประชาชน
- การมีส่วนร่วมและความร่วมมือทางปกครองของประชาชน
- สามัญสำนึกในความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและสังคมของตนและของชาติ
- ร่วมมือกันสร้างเสริมคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการบริหารของตน

ให้เจริญก้าวหน้า

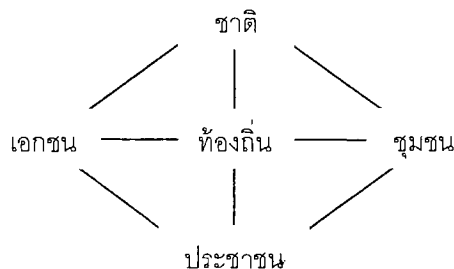
- (๔) การปกครองท้องถิ่น ยึดหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนพึงได้รับ
- (๕) มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดกระบวนการปกครองที่ดีตามมาและปรับปรุงได้หากจำเป็น
- (๖) การปกครองท้องถิ่น ต้องสนับสนุน ส่งเสริม วัตถุประสงค์ของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน

ความมั่นคง มั่นคง และยั่งยืน

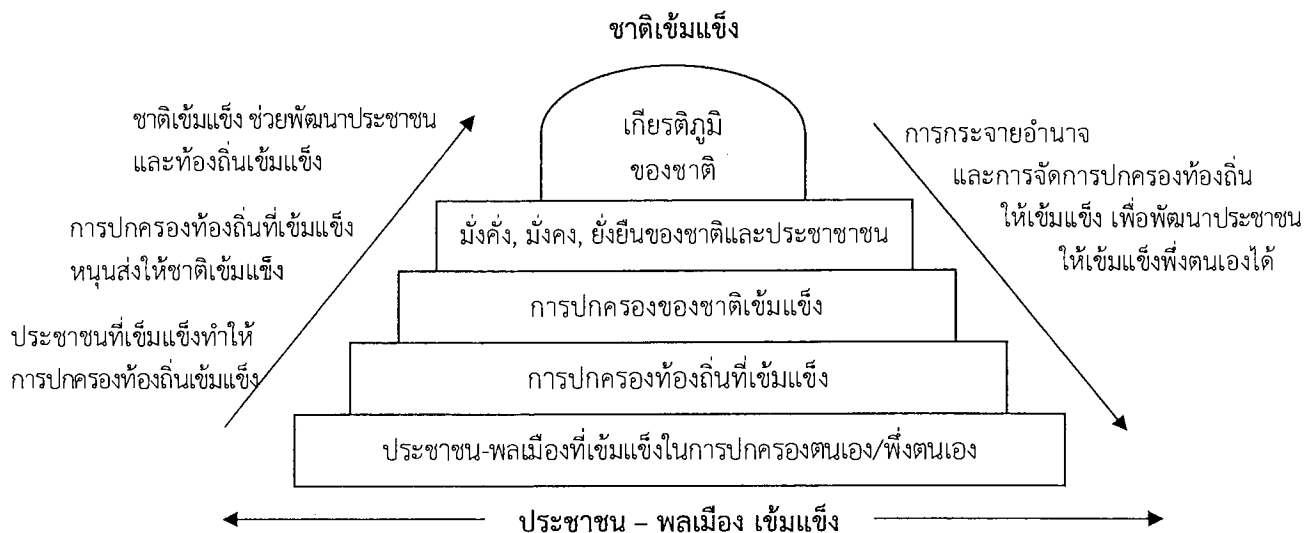
**๒. วัตถุประสงค์และกรอบแนวทางการพิจารณา**

๒.๑ จัดระบบการปกครองท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับระบบการปกครองของชาติทั้งแนวดิ่ง แนวราบ และเครือข่าย เพื่อให้เกิดการบูรณาการเป็นระบบ

- แนวดิ่ง : ชาติ จังหวัด ท้องถิ่น ประชาชน
- แนวราบและเครือข่าย : ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น
- เครือข่าย : ท้องถิ่น ชาติ ประชาชน ชุมชน และเอกชน



๒.๒ เพิ่มความเข้มแข็งให้กลไกการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ “องค์กรปกครองตนเองของประชาชน ที่มีรัฐรับรองสถานะภาพ” เพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนมีความเข้มแข็งสามารถเป็นฐานรองรับการพัฒนาชาติได้อย่างมั่นคง แข็งแรง ดังภาพ



๒.๓ จัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและสาระสำคัญที่คณะอนุกรรมการฯ ชุดอื่น ๆ เสนอ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในองค์รวม

### ๓. ผลการดำเนินงาน

#### ๓.๑ โครงสร้างของระบบ : ประกอบด้วย

- แนวตั้ง : ระดับชาติและระดับท้องถิ่นแบบสองชั้น คือ จังหวัดและต่ำกว่าจังหวัด
- แนวราบ : จัดให้มีความสัมพันธ์เชิงกิจกรรมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นอาจในลักษณะ

สหการหรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม

#### ๓.๒ ประเภท

(๑) ประเภททั่วไปเรียก “ท้องถิ่นทั่วไป” ซึ่งจะมีลักษณะสำคัญร่วมกันตามรูปแบบที่กำหนดไว้ร่วมกัน

(๒) ประเภทพิเศษเรียก “ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของตนเองที่แตกต่างจากลักษณะสำคัญตาม (๑)

#### ๓.๓ การเรียกชื่อ

(๑) ประเภททั่วไปในระดับจังหวัด เรียก “องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)”

(๒) รูปแบบพิเศษระดับจังหวัด ซึ่งมีเขตความรับผิดชอบเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด ยังไม่ได้กำหนดชื่อเรียก แต่ในขั้นต้นเรียก “จังหวัดจัดการตนเอง” ไปก่อน

(๓) ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด รูปแบบทั่วไปหรือประเภททั่วไป เรียก “เทศบาล”

(๔) ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด รูปแบบพิเศษ ยังไม่กำหนดชื่อเรียก

#### ตาราง ประเภทและชื่อของท้องถิ่น

รูปแบบ	จังหวัด	ต่ำกว่าจังหวัด
รูปแบบทั่วไป	อบจ.	เทศบาล
รูปแบบพิเศษ	?	?

### ๓.๔ ระดับชาติ

ให้มีสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (สทช.) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและบริหารตลอดจนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น

สภาการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่หลัก คือ (๑) บริหารการปกครองท้องถิ่นของชาติให้เป็นไปตามกฎหมาย และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ (๒) จัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงภารกิจของท้องถิ่นกับภารกิจของชาติ (๓) วินิจฉัย สั่งการ และดำเนินการ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด (๔) พัฒนาท้องถิ่นและภารกิจท้องถิ่นให้เข้มแข็งและสนองต่อความต้องการของประชาชน ขจัดความเหลื่อมล้ำของประชาชนและแก้ไขปัญหาความยากจนให้หมดไป (๕) พัฒนาศักยภาพบุคคลท้องถิ่นให้เข้มแข็ง (๖) พัฒนารายได้และบริหารรายได้ของท้องถิ่นให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพ (๗) แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น (๘) อื่น ๆ ที่รัฐบาลมอบหมายและขอความร่วมมือ

สภาการปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบแบบจตุภาคี คือ ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนภาคพลเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

สภาการปกครองท้องถิ่นมีอนุกรรมการสามัญ (Standing Subcommittee) ๔ ชุด คือ

- (๑) คณะกรรมการการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น
- (๒) คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมการบริการท้องถิ่น
- (๓) คณะกรรมการพัฒนาทรัพยากรและบริหารบุคคลท้องถิ่น
- (๔) คณะกรรมการพัฒนารายได้และการคลังท้องถิ่น

นอกเหนือจากกรรมการสามัญดังกล่าวแล้ว สภาการปกครองท้องถิ่นอาจตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกก็ได้

ให้สภาการปกครองท้องถิ่นมีหน่วยธุรการรองรับ เรียกว่า “สำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่น” มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

### ๓.๕ ระดับจังหวัด

มี ๒ ประเภท

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ตามรูปแบบเดิม ผลการพิจารณามีดังนี้

๑) โครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และสมัชชาพลเมือง

(๑) ฝ่ายบริหาร โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร (รูปแบบเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน)

(๒) ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง และมีจำนวนสมาชิกตามจำนวนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

(๓) สมัชชาพลเมือง ควรมีหน้าที่ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาที่จะสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและตรวจสอบ ติดตามเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายที่เป็นสัญญาประชาคมของท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้มีสมัชชาพลเมือง ซึ่งมาจากกลุ่มหลากหลายในชุมชน และกลุ่มผู้นำต่างๆ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และใน ๑ ท้องถิ่น มี ๑ สมัชชาพลเมืองเท่านั้น

## ๒) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหลักการกำหนดดังนี้

(๑) จัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีลักษณะครอบคลุมหลายเทศบาล/หลายพื้นที่ และจัดทำบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นระดับล่างร้องขออันเนื่องมาจากไม่สามารถดำเนินการได้เอง ภารกิจของ อบจ. ดังกล่าว เช่น การจัดทำระบบน้ำเสียวรวม การจัดทำที่ทิ้งขยะรวม การจัดทำการกีฬาารวม เป็นต้น

(๒) กำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล/แผนชาติ

(๓) กรณีภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ในแผนการถ่ายโอนให้แก่ อบจ. ให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ดำเนินการให้มีการถ่ายโอนโดยเร็ว ถ้าส่วนราชการไม่ถ่ายโอนขอให้ตัดงบประมาณส่วนนี้ไปให้ อบจ. ดำเนินการเอง

(๔) ให้ อบจ. มีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และมี อำนาจที่ดำเนินการและประสานให้เป็นไปตามแผนในกรณีดังกล่าว ให้มีอำนาจในการลงทุนเพื่อหารายได้และ/ หรือเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่ราบเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย

(๕) การจัดหารายได้ และส่งเสริมสมรรถนะการแข่งขันของกิจการประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงกิจการพาณิชย์ ให้ อบจ. มีอำนาจในการจัดหารายได้โดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่น

(๖) ริเริ่มรับผิดชอบดำเนินการร่วมกับท้องถิ่นอื่น เพื่อให้ท้องถิ่นร่วมกันจัดทำสหการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ จัดบริการสาธารณะ

### ๓) คณะกรรมการท้องถิ่นระดับจังหวัด

ควรมีคณะกรรมการท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อเป็นกลไกเชื่อมโยงกับ สทช. และมีอำนาจ ในการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่ ประกอบด้วย ผู้แทนของท้องถิ่นทั้งที่มาจากเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทในการประสานการดำเนินงานและบริหาร กิจการภายในของจังหวัดร่วมกันแบบเครือข่าย ซึ่งจะช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างกันในการจัดทำบริการและแบ่ง ความรับผิดชอบหรือในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งในการจัดบริการสาธารณะหรือขัดแย้งในการบริการก็สามารถ นำมาหารือและแก้ปัญหาในคณะกรรมการชุดนี้ได้

### ๒. ท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด “ที่มีลักษณะเป็นท้องถิ่นพิเศษ” ผลการพิจารณามีดังนี้

(๑) ท้องถิ่นแบบเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด แต่ยังไม่กำหนดชื่อเรียกว่าจะเป็นจังหวัดจัดการตนเอง หรือไม่ ทั้งนี้ จะพิจารณารายละเอียดโครงสร้างภายในอีกครั้งหนึ่ง

(๒) หากพื้นที่ใดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทพิเศษอาจมีกฎหมายพิเศษขึ้นรองรับและ อำนาจหน้าที่จะไม่เหมือนท้องถิ่นปกติ

### ๓.๖ ระดับต่ำกว่าจังหวัด ผลการพิจารณามีดังนี้

ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดมีเทศบาลประเภทเดียว โดยอาจแบ่งเทศบาลออกเป็นหลายประเภท โดยคำนึงถึงลักษณะความจำเป็นที่เหมาะสมของแต่ละแห่ง การกำหนดประเภทของเทศบาลจะพิจารณาจากเกณฑ์ ความเป็นท้องถิ่น ประชากร รายได้ ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ เป็นต้น โดยอาจแบ่งเทศบาลได้หลายลักษณะ ได้แก่ เทศบาลชนบท เทศบาลเมือง และเทศบาลมหานคร เป็นต้น

#### ๑) แนวทางการแบ่งประเภทเทศบาล

- ใช้ลักษณะความเป็นชุมชนท้องถิ่นเป็นหลักในการแบ่ง กรณีเขตแนวตำบลที่ใช้เป็นเกณฑ์ อยู่เดิม ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นชุมชนท้องถิ่นอยู่ด้วย จึงยังคงใช้ได้ ยกเว้นบางท้องถิ่นที่มีปัญหาความสับสนใน แนวเขตจึงสมควรแบ่งใหม่ โดยกำหนดให้ ๑ ตำบล มีได้เพียง ๑ องค์กรปกครองท้องถิ่น

- ๑ อปท. อาจมีมากกว่า ๑ ตำบลก็ได้
- กรณี ๑ ตำบล มีมากกว่า ๑ องค์การปกครองท้องถิ่น หรือมีลักษณะไม่เหมาะสมให้ดำเนินการควบรวม
- ในกรณีที่เปลี่ยนชื่อ อบต. เป็นเทศบาลแล้ว จะต้องแบ่งประเภทของเทศบาลชั้นใหม่ให้เหมาะสม

## ๒) การควบรวม

กรณีเทศบาลขนาดใหญ่ทั้งหมดที่มีเขตเทศบาลหลายเทศบาลต่อกันเป็นเมืองเดียวกันแล้ว เช่น เทศบาลนครอุดรธานีเดิมที่มีเขตติดต่อกัน จะยกฐานะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ เรียกว่า มหานคร แต่จะต้องกำหนดรายละเอียดและโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการเดียวกันเหมือนกับการแบ่งเทศบาลขนาดเล็ก

ทั้งนี้ ขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปพิจารณา เพื่อจัดแบ่งประเภทเทศบาลว่าจะสามารถแบ่งประเภทเทศบาลออกมาได้หรือไม่ อย่างไร

### แนวทางควบรวมท้องถิ่น

ยึดหลักความเป็นท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ โดยมีแนวทางการควบรวมโดยยึดหลัก ดังนี้

(๑) ควบรวมโดยผลทางกฎหมาย ให้ท้องถิ่นลักษณะใดที่ต้องควบรวมบ้าง เช่น ๑ ตำบล ๑ ท้องถิ่น หรือ ๑ ตำบล มีหลายท้องถิ่นและรวมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ดังกล่าวมาแล้ว

(๒) หลักความสมัครใจ ในกรณีที่ท้องถิ่นอยากควบรวมเข้าด้วยกัน และสอดคล้องกับเจตนาของประชาชน ให้ควบรวมได้

(๓) หลักแรงจูงใจที่จะทำให้ท้องถิ่นควบรวม เช่น การสนับสนุนงบประมาณ

(๔) หลักผ่อนคลายนโยบาย ในกรณีมีผลกระทบในทางเสียหายกับท้องถิ่นในด้านหนึ่งด้านใด และการควบรวมจะทำให้แก้ไขหรือผ่อนคลายนโยบายได้ก็ให้ทำการควบรวม

- ในการดำเนินการควบรวมในระยะที่หนึ่งอาจจะนำร่อง ด้วยวิธีการรวมท้องถิ่นเข้าด้วยกันเพื่อประสิทธิภาพ เช่น มีเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาลมีลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท ประมาณ ๘๐๐ แห่งสมควรทำการควบรวมโดยเร็ว และออกแบบให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้นด้วย เช่น ด้านการบริหาร การคลัง การบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม

นอกจากนั้น กรณีเทศบาลนครและเทศบาลใกล้เคียงที่มีอาณาเขตติดต่อกันเป็นเมืองเดียวกันแล้ว ก็ควรทำการควบรวมเข้าด้วยกันโดยเร็วด้วย เพื่อสนับสนุนให้มีการพัฒนาเมืองสู่การแข่งขัน ส่วนเทศบาลตำบลอาจแบ่งประเภทเป็น ๓ ระดับ เช่น แบบที่มีความเจริญ แบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท และแบบชนบท

ทั้งนี้ จะได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างละเอียด

๓) โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล ประกอบด้วย กลไก ๓ ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และสมาชิกสภาเมือง

(๑) ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่หลักในการบริหาร (เหมือนเดิม)

(๒) ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่หลักในเรื่องนิติบัญญัติ โดยที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเทศบาลเมือง/เทศบาลนครยึดเขตเลือกตั้ง ส่วนเทศบาลตำบล ยึดโยงหมู่บ้าน

กรณี อบต. ที่เปลี่ยนชื่อเป็นเทศบาลซึ่งยังคงมีสภาพเป็นชนบทสูง ให้สมาชิกยังคงยึดโยงกับหมู่บ้าน โดยควรมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนหมู่บ้านละ ๑ คน แต่หมู่บ้านใดมีขนาดใหญ่และมีจำนวนประชากรมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ให้มีสมาชิกสภาได้ไม่เกิน ๒ คน

(๓) สมัชชาพลเมือง ควรมีหน้าที่ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาที่จะสะท้อนความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และตรวจสอบ ติดตามเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และนโยบายที่เป็นสัญญาประชาคมของท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้มีสมัชชาพลเมืองซึ่งมาจากกลุ่มหลากหลายในชุมชน และกลุ่มผู้นำต่างๆ เพื่อดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และใน ๑ ท้องถิ่น มี ๑ สมัชชาพลเมืองเท่านั้น

#### ๔) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ควรยึดถือหลักดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ขั้นต่ำที่ให้ท้องถิ่นดำเนินการได้

(๒) อำนาจหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกันหลายท้องถิ่น โดยพิจารณาจากความสามารถหรือความสัมพันธ์ของท้องถิ่นที่ต่ำกว่าระดับจังหวัดกับท้องถิ่นระดับจังหวัด เช่น ภารกิจสาธารณสุข ถ้าโรงพยาบาลขนาดใหญ่ให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับบน สำหรับเทศบาลมีหลายระดับ มีความเหลื่อมล้ำ และศักยภาพที่แตกต่างกัน ดังนั้น ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล โดยคำนึงถึงศักยภาพ ความหนาแน่นของประชากร รายได้ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เป็นต้น

(๓) จัดแบ่งการบริการสาธารณะตามระดับความสามารถ โดยใช้เกณฑ์ขนาด ศักยภาพ รายได้ เป็นต้น มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

(๔) จัดแบ่งตามระดับความซับซ้อน ความยากง่ายของบริการ

#### ๓.๗ ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดได้ ๒ แนวทาง คือ

๑) รูปแบบพิเศษตามพื้นที่ (Area approach) เช่น กทม. และเมืองพัทยา

๒) รูปแบบพิเศษตามภารกิจหน้าที่ (Functional approach) โดยยึดภารกิจหน้าที่เป็นหลักในการบูรณาการภารกิจในหลาย ๆ พื้นที่ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบสหการแต่มีความเข้มแข็งกว่า มีโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบ Council มีผู้บริหารที่มีความชำนาญประสบการณ์สูงมาบริหารงานในท้องถิ่นลักษณะนี้

ทั้งนี้ จังหวัดจัดการตนเองที่มีความพร้อมจะต้องพิจารณาเกณฑ์ความพร้อมในรายละเอียดต่อไป

#### ๓.๘ การดำเนินการร่วมกันของท้องถิ่นเป็นสหการ

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการ ต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการร่วมกันในรูปแบบสหการ โดยให้ถือเป็นหลักการสำคัญว่ารูปแบบสหการเป็นรูปแบบที่รัฐจำเป็นต้องสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดขึ้นโดยเร็ว ทัวถึง และเข้มแข็งเช่น สหการการจัดการมูลฝอย สหการประปา สหการขนส่งสาธารณะ ท่าเรือ สหการโรงเรียน เป็นต้น

#### ๓.๙ Contracting out หรือ Outsource

ในการดำเนินการจัดทำบริการ ท้องถิ่นควรดำเนินการโดยใช้วิธีที่มีประสิทธิภาพให้มากที่สุด อนึ่ง ในวิธีการจัดบริการหลาย ๆ วิธีดังกล่าว วิธีการทำสัญญาจ้าง (Contracting Out) เป็นวิธีหนึ่ง que ควรพิจารณานำมาใช้ได้โดยมีความสำคัญในระดับต้น ๆ แต่ต้องพิจารณาให้แน่ใจว่ามีประสิทธิภาพดีกว่าวิธีอื่นจริง ๆ

\*\*\*\*\*

(๒) แนวทางการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในการปกครองท้องถิ่น

โดย

คณะอนุกรรมการการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ในการปกครองท้องถิ่น



แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยคณะอนุกรรมการการกำกับดูแลตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อกฎหมาย/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
<p>มาตรา (๒/๗/-) ๓</p> <p>การกำกับดูแล องค์กรบริหารท้องถิ่น ต้องกระทำตาม กฎหมายเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการ คุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือ ประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม และเป็น หลักประกันให้แก่ ประชาชนจากการใช้อำนาจ ขององค์กรบริหารท้องถิ่น เหมาะสมกับรูปแบบของ องค์กรบริหารท้องถิ่น และจะกระทบกับหลัก ความเป็นอิสระของ องค์กรบริหารท้องถิ่น มิได้ ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>ร่างที่นายประธาน สุวรรณมงคล อนุกรรมการ เสนอเพิ่ม</p> <p>การกำกับดูแล องค์กรบริหารท้องถิ่น ต้องกระทำตาม กฎหมายเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการ คุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือ ประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม และเป็น หลักประกันให้แก่ ประชาชนจากการใช้อำนาจ ขององค์กร บริหารท้องถิ่น โดยมี การถ่วงดุลการใช้ อำนาจอย่างเหมาะสม กับรูปแบบขององค์กร บริหารท้องถิ่น และจะ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ ต้องกระทำตามกฎหมาย</li> <li>➢ เท่าที่จำเป็น</li> <li>➢ ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นหรือประโยชน์ของ ประเทศเป็นส่วนรวม</li> <li>➢ เป็นหลักประกันให้แก่ ประชาชนจากการใช้อำนาจ ขององค์กรปกครอง ท้องถิ่น</li> <li>➢ เหมาะสมกับรูปแบบของ องค์กรปกครองท้องถิ่น</li> <li>➢ จะกระทบกับหลักความ เป็นอิสระขององค์กร ปกครองท้องถิ่นมิได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</li> </ul>			<p>แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ประชุมอนุกรรมการและที่ปรึกษาได้ร่วมกัน อภิปรายเกี่ยวกับหลักการและลักษณะการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้</p> <p><b>ประเด็นหลักการการกำกับดูแล</b></p> <p>๑. หลักการในการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมาย กำหนด เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็น อิสระ สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และธรรมาภิบาล โดยรัฐต้องลดการกำกับดูแล และกำหนดกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ กำกับดูแลมากขึ้น</p> <p>๒. การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้อง คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ คุ้มครองประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม และ เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น</p> <p>๓. ควรกำหนดให้มีมาตรฐานกลางในการกำกับ ดูแลเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองท้องถิ่น นำไปเลือกปฏิบัติได้เอง ทั้งนี้ ควรที่จะกำหนด</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อกฎหมาย/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
<p>ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง รัฐอาจดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>๑. กำหนดมาตรฐานให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น</p> <p>๒. ทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น</p> <p>๓. ส่งเรื่องให้ศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัยว่า กฎ คำสั่ง มติ การกระทำใดของผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (๔) การอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>กระทบกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นมิได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>				<p>ระยะเวลาในการที่จะต้องออกมาตรฐานกลางให้เสร็จภายใน ๒ ปี</p> <p>๔. การบริหารงานของท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลาง (สภาท้องถิ่นแห่งชาติ) ประกอบด้วย นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้บริหารจัดการภายในท้องถิ่นได้เองภายใต้ความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ</p> <p>๕. หลักการถ่วงดุลการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการที่ควรเพิ่มเติมในร่างรัฐธรรมนูญ</p> <p>การกำกับดูแลอาจดำเนินการได้ในหลายรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการบริหารงานหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างดีเยี่ยมมีประสิทธิภาพ และไม่มีปัญหาการทุจริต การกำกับดูแลก็อาจดำเนินการได้โดยการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้ให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติ จากนั้นก็แค่ติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นเท่านั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมาขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบก่อนดำเนินการ</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อมูล/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
					<p>ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปที่ไม่สามารถในการบริหารงานหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างดีเยี่ยม หรือยังคงมีปัญหาการบริหารราชการ ก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลให้ดำเนินงานหรือบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งอาจจะต้องมีการกำกับดูแลทั้งก่อนและหลังการดำเนินการ</p> <p>ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย</p>
	<p>๑. การกำกับองค์กร</p>	<p>๑.๑ องค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย</p>	<p>- พ.ร.บ. องค์กร การบริหารส่วนจังหวัด ม.๗๗ (ผวจ.)</p> <p>- พ.ร.บ.เทศบาล ม.๗๑ (ผวจ./นอ. (ช่วยกรณี ทต.))</p> <p>- พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. ม.๙๐ (นอ.)</p> <p>- พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการเมือง พัทยา ม.๙๔ (ผวจ. ชลบุรี)</p>	<p>การใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน</p>	<p>ลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติ ของ พ.ร.บ. องค์กร บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีลักษณะการกำกับดูแลที่สำคัญ ดังนี้</p> <p>๑. การกำกับดูแลองค์กร</p> <p>ควรกำหนดหลักการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการยุบสภาท้องถิ่น ให้ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ (ผวจ./นอ.) ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หากเห็นว่าสภาท้องถิ่นกระทำการใด อันเป็นเหตุ</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ชื่อกฎหมายผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
			- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ม.๑๒๓ (ร.ม.ว.มท.)		ให้ควรวุฒสภาท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้ยุบสภาท้องถิ่น
		๑.๒ การยุบสภาท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม <u>หมายเหตุ</u> นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังกำหนดให้ยุบสภาท้องถิ่น ในกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และเมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหาช้อยุติ (กรรมการร่วม) แล้วต่อมาสภามีมติไม่เห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติ หรือพิจารณาร่างนั้นไม่เสร็จภายใน ๓๐ วัน	- พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด ม.๘๐ (ผวจ.เสนอ : ร.ม.ว.มท. ออกคำสั่ง) - พ.ร.บ.เทศบาล ม.๗๔ (ผวจ.เสนอ : ร.ม.ว.มท. ออกคำสั่ง) - พ.ร.บ.สภาตำบลและอปต. ม.๙๑ (นอ. เสนอ : ผวจ. ออกคำสั่ง) - พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ม.๙๘ - พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ม. ๑๘ ม. ๑๙		และในกรณีเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/สภาท้องถิ่นปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะหรือส่วนรวมก่อนที่จะส่งให้ศาลปกครองวินิจฉัย ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ (ผวจ./นอ.) มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อกฎหมาย/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
	๒. การกำกับตัวบุคคล	<p>การสอบสวนและมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหาร/รองผู้บริหารท้องถิ่น</li> <li>- ประธานสภา/รองประธานสภาท้องถิ่น</li> </ul> <p>ในกรณีที่บุคคลดังกล่าว ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติกรไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน</p> <p>หมายเหตุ นอกจากนี้ ผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น อาจถูกสอบสวนและสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง</li> <li>- กระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย</li> <li>- สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ขาดประชุมสภาท้องถิ่น ๓ ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ม.๗๙ (พวจ.สอบสวนและเสนอ : รว.มท. ออกคำสั่ง)</li> <li>- พ.ร.บ.เทศบาล ม.๗๓ (พวจ.สอบสวนและเสนอ : รว.มท. ออกคำสั่ง)</li> <li>- พ.ร.บ.สภาตำบลและอบต. ม.๙๒ (นอ.สอบสวนและเสนอ : พวจ. ออกคำสั่ง)</li> <li>- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ม.๕๐(๗)(รว.มท.สอบสวนและสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง)</li> <li>- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ม.๕๒ (๘) (รว.มท.สั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยความเห็นชอบของกรม.)</li> </ul>	การใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน	<p>๒. การกำกับดูแลตัวบุคคล เช่น กรณีการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น โดยลดจำนวนเสียงในการถอดถอนให้น้อยลง</li> <li>- ควรมีศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และพิจารณาคดีอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยกระบวนการฟ้องคดีผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้อัยการดำเนินการได้</li> <li>- การสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร/รองผู้บริหาร/ประธานสภา/รองประธานสภาท้องถิ่น ให้พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ (พวจ./นอ.) ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หากเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการใด เป็นเหตุอันควร ให้พ้นจากตำแหน่ง ให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้ผู้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง</li> </ul>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อมูล/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
					<p>และในกรณีเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะหรือส่วนรวม ก่อนส่งให้ศาลปกครองวินิจฉัย ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ (ผวจ./นอ.) มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้</p>
	<p>๓. การกำกับดูแลการกระทำ</p>	<p>๓.๑ การให้ความเห็นชอบ/อนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติได้ในกรณี ดังนี้ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ หรือให้อำนาจออกข้อบัญญัติ</p>	<p>- พ.ร.บ. องค์กร การบริหารส่วนจังหวัด ม. ๕๓ (ผวจ.) - พ.ร.บ. เทศบาล ม. ๖๒ (ผวจ./นอ.(ช่วยกรณี ทต.)) - พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. ม. ๗๑ (นอ.)</p>	<p>การใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน</p>	<p>๓. การกำกับดูแลการกระทำ เช่น กรณีการให้ความเห็นชอบแผนและข้อบัญญัติ - ควรมีการทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณหรือให้สมาชิกพลเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือเห็นชอบข้อบัญญัติด้วย - ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้มีผลใช้บังคับกับในเขตท้องถิ่นนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิบางประการของประชาชนหรือส่งผลกระทบต่อพัฒนา/คุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อบัญญัติดังกล่าวได้ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อมูล/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
					และเพื่อเป็นหลักประกันหรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน เมื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วก็ควรที่จะรายงานให้ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ (ผวจ./นอ.) ได้ตรวจสอบด้วย หากพบว่าการออกข้อบัญญัตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำวินิจฉัยหรือเพิกถอนข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น
		๓.๒ การกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการหรือดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่น	- พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ม.๗๗ (ผวจ.) - พ.ร.บ.เทศบาล ม.๗๑ (ผวจ./นอ. (ช่วยกรณี ทต.)) - พ.ร.บ.สภาตำบลและ อบต. ม.๕๐ (นอ.) - พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ม.๕๔ (ผวจ.ชลบุรี) - พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ม.๑๒๓ (รพว.มท.)		ในกรณีที่ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องใดไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งหากปล่อยให้ดำเนินการต่อไปอาจเกิดความเสียหายแก่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่งผลกระทบต่อประชาชน ให้ผู้ดูแลในพื้นที่ (ผวจ./นอ.) มีอำนาจชี้แจงแนะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และหากเห็นว่าการให้ดำเนินการในเรื่องนั้นต่อไปอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสาธารณะหรือส่วนรวม ให้มีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ก่อนที่จะส่งให้ศาลปกครองหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นวินิจฉัย

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อมูล/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
					<p>๔. การกำกับดูแลตรวจสอบในทางการเงินการคลัง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีการตรวจบัญชีและปิดบัญชีทุกครึ่งปี โดยผู้ได้รับอนุญาตตรวจสอบบัญชี และต้องเผยแพร่ข้อมูลบัญชีขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ</li> </ul>
	องค์กรกำกับดูแล	<p>๑. ประชาชน ๒. รัฐ (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) ๓. ศาล ๔. องค์กรอิสระ</p>	<p>- กม.ว่าด้วย อปท. ได้แก่ พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด /พ.ร.บ.เทศบาล/ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล/ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร /พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา - พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ - พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒</p>		<p><b>ประเด็นแนวทางการให้อำนาจในการกำกับดูแล</b></p> <p>การให้อำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ควรให้อำนาจแก่องค์กรหลัก ดังนี้</p> <p>๑. ประชาชน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรกำหนดขอบเขตและอำนาจการกำกับดูแลในเรื่องต่างๆ ของภาคประชาชน/สมัชชาพลเมืองไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย</li> <li>- ควรให้ประชาชนมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น</li> <li>- ควรกำหนดให้มีสมัชชาพลเมืองเพื่อมีส่วนร่วมทำหน้าที่ในการปรึกษาหารือหรือตรวจสอบ เพื่อถ่วงดุลอำนาจในการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น</li> </ul> <p>๒. รัฐ (ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยยึดหลักการให้รัฐต้อง</li> </ul>



ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อมูลหมายเหตุผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
			- พ.ร.บ.คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒		ลดการกำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี ความเป็นอิสระ ๓. ศาล - ควรมีศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น ทำหน้าที่ พิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น กรณีการยุบสภาท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำหน้าที่กำกับดูแลโดยการสอบสวน ข้อเท็จจริง และเสนอข้อเท็จจริงนั้นไปยังศาลเพื่อ ตัดสินว่าจะยุบสภาหรือไม่ - ควรกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่การ กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นของศาลไว้ใน บทบัญญัติของกฎหมาย ๔. องค์กรอิสระ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) - ควรกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ การกำกับ ดูแลและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของ องค์กรอิสระ
		ความเห็นเพิ่มเติม และ ข้อสังเกตของคณะอนุ กรรมการ			คณะอนุกรรมการมีความเห็น และข้อสังเกต ในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลดังนี้

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	การกำกับดูแล	ประเด็นการกำกับดูแล	กลไกการกำกับดูแล ข้อมูล/ผู้กำกับดูแล	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
					<p>๑. การปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ท้องถิ่นต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๒. ตามร่างรัฐธรรมนูญกำหนดว่าในการกำกับ ดูแล รัฐอาจดำเนินการดังต่อไปนี้ (๒) ทำสัญญา แผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กร บริหารท้องถิ่น นั้น มีประเด็นพิจารณาว่าสัญญา แผนดังกล่าวมีสถานะอย่างไรและมีวิธีในการ ดำเนินการอย่างไร</p> <p>๓. การพิจารณาการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ท้องถิ่นควรนำข้อมูลของต่างประเทศมาศึกษา เปรียบเทียบด้วย</p> <p>๔. การพิจารณาการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ท้องถิ่นควรต้องพิจารณาประเด็นการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎกระทรวงที่ให้อำนาจผู้ว่า ราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ ว่าจะยังคงให้ปฏิบัติเช่นเดิมอยู่หรือไม่</p> <p>๕. สมาคมท้องถิ่นต่างๆ ต้องมีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนและสร้างมาตรฐานให้องค์กรปกครอง ท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีคุณธรรม จริยธรรมและ ธรรมาภิบาลที่ดี และควรให้สมาคมเป็นผู้ตรวจสอบ การดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย</p>

แนวทางการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยคณะอนุกรรมการการกำกับดูแลตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกฎหมาย	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
<p>มาตรา (๒/๗/-) ๓</p> <p>การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่น และจะกระทบกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นมิได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>ระบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน</p> <p>๑. การตรวจสอบโดยผู้กำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยถูกต้องตามกฎหมาย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ร.บ. องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ม.๗๗ (ผวจ.)</li> <li>- พ.ร.บ. เทศบาล ม.๗๑ (ผวจ./นอ. (ช่วยกรณี ทด.))</li> <li>- พ.ร.บ. สภาตำบล และ อบต. ม.๘๐ (นอ.)</li> <li>- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ม.๘๔ (ผวจ.ชลบุรี)</li> <li>- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ม.๑๒๓ (รมว.มท.)</li> </ul>	<p>ปัจจุบันการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยมาตรฐานจากหนังสือสั่งการของราชการส่วนกลาง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดปัญหาเมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้มาตรฐานเดียวกันกับ</p>	<p>หลักการกำกับดูแลและตรวจสอบที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรพิจารณาจากหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ประกอบด้วย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้</li> <li>(๑) การกำกับดูแลต้องกระทำเท่าที่จำเป็น</li> <li>(๒) การกำกับดูแลต้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม</li> <li>(๓) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง</li> </ul> <p>สำหรับเรื่องการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้วางหลักไว้ว่า ระบบการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต้องจัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก</p> <p>กรณีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นอาจใช้หลักการกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยเพิ่มหลักการถ่วงดุลอำนาจขึ้นใหม่ ดังนี้</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกำหนด	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
<p>ในการกำกับดูแล ตามวรรคหนึ่ง รัฐอาจดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>๑. กำหนดมาตรฐานให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น</p> <p>๒. ทำสัญญาแผนระหว่างรัฐราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรบริหารท้องถิ่น</p> <p>๓. ส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎ คำสั่ง มติ การกระทำใด ของผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย</p> <p>(๔) การอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>๒. ตรวจสอบโดยผู้ตรวจราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาต่างๆและดำเนินการแก้ไขเบื้องต้นหรือรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่</p> <p>๒. การตรวจสอบเรื่องการเงินและบัญชีและการพัสดุ โดยกองตรวจสอบระบบการเงินและบัญชีท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด (กลุ่มงานการเงิน บัญชีและการตรวจสอบ)</p> <p>๓. การตรวจสอบจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานเหล่านั้นจะ</p>	<p>- ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘</p> <p>- ระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.๒๕๔๔</p> <p>- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒</p>	<p>การตรวจสอบหน่วยงานราชการอื่นของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานโดยมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>ดังนั้นประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ควรมีการแก้ไขรูปแบบการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือปรับมาตรฐานการตรวจสอบของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการตรวจสอบอย่างมีขั้นตอน ความมั่นคง</p>	<p>(๑) หลักการปกครองตนเองบนพื้นฐานของหลักความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ</p> <p>(๒) หลักการกำกับดูแลต้องกระทำเท่าที่จำเป็นโดยไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น</p> <p>(๓) หลักการมีมาตรฐานการกำกับดูแลที่เหมาะสมสอดคล้องกับท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ</p> <p>(๔) หลักการถ่วงดุลโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นและประเทศชาติ</p> <p>(๕) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน/สมาชิกภาพเมือง</p> <p>กลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>- ควรพิจารณาการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงลักษณะในการกำกับดูแล ๔ ด้าน ได้แก่</p> <p>(๑) กำกับองค์กร</p> <p>(๒) กำกับบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(๓) การกำกับกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(๔) การกำกับทางการเงินการคลัง</p> <p>- ควรพิจารณาศึกษาปัญหาในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาว่ามีปัญหาในการดำเนินการอย่างไรและควรออกแบบกลไกในการตรวจสอบอย่างไร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประเภทขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกฎหมาย	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
	<p>ดำเนินการแจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้กำกับดูแลและหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จึงดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การดำเนินการทางวินัย การดำเนินคดีทางแพ่ง การดำเนินคดีทางอาญา</p> <p>๔. การควบคุมภายใน อปท.จะต้องจัดวางระบบควบคุมภายใน ตามระเบียบฯ ข้อ ๕ และติดตามประเมินระบบควบคุมภายใน ตามระเบียบฯ ข้อ ๖ และกรณี อปท.ใด ไม่จัดวางระบบควบคุมภายใน โดยไม่มีเหตุอันควร ให้ ผวจ. ในฐานะผู้ควบคุมกำกับดูแลพิจารณาดำเนินการตาม</p>	<p>- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒</p> <p>- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. ๒๕๔๔</p>	<p>ของประเทศ และ การมีส่วนร่วมของ ประชาชน ใน กระบวนการ ตรวจสอบ</p>	<p>(๑) การตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๒) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)</p> <p>(๓) การตรวจสอบโดยประชาชน</p> <p>(๔) การตรวจสอบโดยองค์กรศาล</p> <p>- อาจกำหนดให้มีการตรวจสอบด้านการเงิน การคลัง การพัสดุและบัญชี โดยผู้ตรวจสอบบัญชีมืออาชีพ</p> <p>- ควรมีการประเมินองค์กรและตัวบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ เพื่อควบคุมคุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบข้อบกพร่องและนำไปปรับปรุงแก้ไข</p> <p>- การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดให้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาเมือง/ภาคประชาชนประกอบด้วย</p> <p>- กรณีการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรึกษาและอนุกรรมการได้เสนอแนวทาง ดังนี้</p> <p>นายทนต์ศักดิ์ ทวีทอง อนุกรรมการ แสดงความเห็นต่อที่ประชุมว่า ควรยกเลิกกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการตรวจรับเรื่องต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก ประชาชนอาจไม่มีความรู้เฉพาะด้านแต่เมื่อเกิดปัญหาใน</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกำหนด	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
	<p>อำนาจหน้าที่และหากพบว่ ละเลยหรือใจไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบฯ ให้พิจารณา ดำเนินการทางวินัยกับ เจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความ บกพร่องนั้นด้วย</p> <p>๕. ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน</p> <p>๕.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับ เรื่องร้องเรียน อปท. ให้ จังหวัดดำเนินการให้แล้ว เสร็จโดยเร็ว การตรวจสอบ ข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียน ให้จังหวัดเป็นผู้ตรวจสอบเอง ตามวิธีการที่เห็นสมควรหรือ จะดำเนินการโดยพิจารณา แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงจาก ข้าราชการส่วนต่าง ๆ ใน จังหวัดหรืออำเภอที่มีใช้ ข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง</p>	<p>- กม.ว่าด้วย อปท. ได้แก่พ.ร.บ.องค์การ บริหารส่วนจังหวัด / พ.ร.บ.เทศบาล/ พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล/พ.ร.บ. ระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพ มหานคร /พ.ร.บ. ระเบียบบริหาร ราชการเมืองพัทยา -ระเบียบบ สำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วย การประสานงานใน</p>		<p>การจัดซื้อจัดจ้าง ประชาชนต้องมีส่วนในการรับผิดชอบตาม กฎหมายด้วย</p> <p>นายปรีชา บุตรศรี อนุกรรมการ แสดงความเห็นต่อ ที่ประชุมว่า ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีส่วนเป็นคณะกรรมการตรวจรับเรื่องต่างๆ บางคนไม่มี ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำให้เกิดปัญหาภายหลังและ บุคคลเหล่านั้นต้องมีส่วนรับผิดชอบในปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัด จ้างเหล่านั้นตามกฎหมายด้วย ดังนั้น ควรมีการพิจารณาแก้ไข หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการตรวจรับ ให้ประกอบไปด้วย บุคคลที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งอาจจะมาจากหน่วยงาน อื่นที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าว เช่น กรมทางหลวง กรมโยธาธิการ</p> <p><b>ประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญ</b></p> <p>จากการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญปรากฏว่า ในหมวด ๗ การ กระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น ในมาตรา (๒/๗/-) ๓ วรรคสอง กำหนดว่า ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐอาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้ ๑. กำหนดมาตรฐานให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและ ติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น</p> <p>จากร่างบทบัญญัติดังกล่าวรัฐหรือผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จึงมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะออกมาตรฐานกลางให้องค์กร</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกฎหมาย	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
	<p>๒. เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริต ในการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งในอปท. เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีมูลความผิดทางอาญาทางแพ่ง ทางวินัย ให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ขอให้ติดตามผลการดำเนินการจนกว่าจะได้ข้อยุติ สำหรับกรณีความผิดทางอาญาให้จัดส่งข้อเท็จจริงและรายงานให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ</p>	<p>การปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔)</p>		<p>บริหารท้องถิ่นปฏิบัติ และมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามตรวจสอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น</p> <p>นอกจากนี้ในหมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมือง และหน้าที่ของพลเมือง โดยกำหนดว่า พลเมืองซึ่งเข้าไปทำหน้าที่ในสมัชชาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคประชาชน สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ และองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้บุคคลทำหน้าที่พลเมือง ย่อมปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีเกียรติอย่างเข้มแข็ง โดยปราศจากอคติและด้วยความเสียสละ และให้ได้รับค่าใช้จ่ายบางประการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ หน้าที่ ทั้งที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๔ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชน ดังนี้</p> <p>มาตรา ๗๐ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรใดที่ดำเนินกิจกรรมโดยใช้เงินแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวต่อสาธารณะเพื่อให้พลเมืองได้ติดตามและตรวจสอบ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เว้นแต่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นข้อมูลที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้เปิดเผย</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกฎหมาย	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
	ป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน (ปปง.) เพื่อ ดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่			<p>มาตรา ๗๑ เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติไม่ชอบ พลเมืองย่อมมีสิทธิร้องขอข้อมูลและ ติดตาม ในเรื่องดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(๑) การตรวจสอบการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>(๒) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ</p> <p>(๓) การรับบริจาคและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองหรือ กลุ่มการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในทุกระดับ</p> <p>(๔) การใช้จ่ายเงินของบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีธุรกรรมกับ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าจะมี ส่วนร่วมในการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ โดยร้องขอให้องค์กรตาม รัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของ รัฐที่ควบคุม กำกับ หรือรับจดทะเบียนหรือจดทะเบียนนิติบุคคลดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการ</p> <p>การเปิดเผยข้อมูลตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ ถ้าข้อมูลหรือข่าวสาร นั้นกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้ เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ</p> <p>พลเมืองและสื่อมวลชนซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตาม รัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือต่อสาธารณะ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง</p>



ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกฎหมาย	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
				<p>ผู้ซึ่งใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งโดยไม่สุจริต ย่อมต้องมีความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>มาตรา ๗๒ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในแต่ละจังหวัด ได้เข้ามามีบทบาทโดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจรับภายในเขตจังหวัดของตน ให้มีสภาพตรวจสอบภาคประชาชนในแต่ละจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินห้าสิบคน ซึ่งมาจากตัวแทนองค์กร ซึ่งมีไซภาครัฐในจังหวัดนั้น มีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดของจังหวัดนั้นๆ และสมาชิกส่วนที่เหลือมาจากประชาชน</p> <p>คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกและวิธีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาพตรวจสอบภาคประชาชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>สภาพตรวจสอบภาคประชาชนตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดของตนในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามวินัยการคลังและการงบประมาณภาครัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน และการกระทำที่เป็นการละเมิดจริยธรรมและขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ เมื่อสภาพตรวจสอบภาคประชาชนได้มีมติว่าเรื่องใดมีมูล ให้เสนอเรื่องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการตรวจสอบ	กลไกการตรวจสอบ ข้อกฎหมาย	สภาพปัญหา/ อุปสรรค	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
				<p>ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๒ วรรคที่สี่ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของสภาตรวจสอบภาคประชาชนในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>มาตรา ๗๓ พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รับสภามีมติให้ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น หรือ ตัดสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่นตาม มาตรา ๒๕๖ หรือมาตรา ๒๕๗ โดยอย่างน้อยต้องกำหนดให้คำร้อง ขอต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจนด้วย</p> <p>หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>จากร่างรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้น ประชาชนจึงอาจมีส่วนร่วมใน ฐานะพลเมืองโดยอาจเข้าไปทำหน้าที่ในสมัชชาพลเมือง (ระดับท้องถิ่น) สภาตรวจสอบภาคประชาชน (ระดับจังหวัด) สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ (ระดับชาติ) และองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้บุคคล ทำหน้าที่พลเมือง ซึ่งมีข้อสังเกตว่าควรจะได้กำหนดเกี่ยวกับบทบาท ภารกิจสมัชชาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคประชาชน สมัชชาคุณธรรม แห่งชาติ และองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่ละองค์กรให้ ชัดเจน เพื่อป้องกันการสับสนของประชาชน</p>

**การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น**  
**โดยคณะอนุกรรมการการกำกับดูแลตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น**

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
<p>มาตรา (๒/๗/-) ๔ ประชาชนหรือชุมชน ย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมใน การบริหารงานของ องค์การบริหารท้องถิ่น ในการต่างๆ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>๑. กำหนดรูปแบบของ องค์การบริหารท้องถิ่น</p> <p>๒. การเปลี่ยนแปลง เขตการปกครอง ท้องถิ่น</p>	<p>การแสดงเจตนารมณ์ ในการรวม การแยก พื้นที่ การจัดตั้งและ เปลี่ยนแปลงฐานะ การเปลี่ยนแปลงเขต พื้นที่ และการ เปลี่ยนชื่อ</p>	<p>- ปัจจุบันประชาชนในเขต อบต. มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบของ องค์การบริหารท้องถิ่น และการ เปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องถิ่น อยู่แล้วโดยมีส่วนร่วมในการแสดง เจตนารมณ์ ในกรณีที่ยังคงปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตาม กฎหมาย ในกรณีดังนี้ (๑) การรวม อบต. กับ อบต. ที่มีเขต ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน (๒) การรวม อบต. กับหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีเขตติดต่อกัน ภายในเขตอำเภอเดียวกัน</p>	<p>- พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไข เพิ่มเติม - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไข เพิ่มเติม - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสำรวจเจตนารมณ์ ของประชาชนในเขตสภา ตำบลหรือ อบต. เพื่อไปรวม กับ อบต. หรือหน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่น</p>	<p>- การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชน มีความตระหนักและให้ความสำคัญ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับการ บริหารงานของท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อน ดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และ ภายหลังดำเนินการ</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		(๓) การยุบรวม อบต. ที่มีจำนวน ประชากรไม่ถึงสองพันคน (๔) การแยกพื้นที่บางส่วนของ อบต. ไปรวมกับ อบต.หรือหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือรับพื้นที่ บางส่วนของสภาตำบลหรือ อบต. หรือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อื่นมารวมด้วย (๕) การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๖) การเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล (๗) การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	อื่น พ.ศ. ๒๕๔๗		
๓. การบริหารงาน ท้องถิ่น	ในปัจจุบันประชาชน มีส่วนร่วมในการ บริหารงานท้องถิ่น หลายประการ เช่น ๓.๑ การจัดทำแผน ชุมชน และ แผน พัฒนาท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่นกับแผนชุมชน/หมู่บ้าน โดย ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการ ประชาคมเพื่อแสดงความคิดเห็นและ	- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ - กฎกระทรวงแบ่งส่วน ราชการกรมส่งเสริมการ	ประชาชนไม่ค่อยให้ ความสำคัญในการ เข้าร่วมประชาคม เพื่อจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น	- ควรมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารงานของ อบต. ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลัง ดำเนินการ - ประชาสัมพันธ์ส่งเสริมประชาชน มีความตระหนัก และมีส่วนร่วมใน การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อ กำหนดทิศทาง การพัฒนาท้องถิ่น ของตน

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		ความต้องการของประชาชน เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนา/แผนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ เช่น พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย	ปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๒(๘) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานของอปท.		- ส่งเสริมและพัฒนากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้แผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนชุมชนเป็นแผนเดียวกัน (แผน อปท. มาจากแผนชุมชน)
	๓.๒ การมีส่วนร่วมด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง (๑) การจัดซื้อจัดจ้าง	ประชาชนอาจได้รับแต่งตั้งบุคคลอื่นอีกไม่เกิน ๒ คน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละคณะ เพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา, รับและเปิดซองประกวดราคา, พิจารณาผลการประกวดราคา, จัดซื้อโดยวิธีพิเศษ, จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ, ตรวจสอบพัสดุ, ตรวจสอบ การจ้าง ในการดำเนินการซื้อหรือการจ้างตามระเบียบพัสดุในแต่ละครั้ง	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒๘	เนื่องจากประชาชนไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดซื้อจัดจ้าง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวอาจส่งผลให้ประชาชนต้องรับผิดชอบในการดำเนินการซื้อหรือการจ้างหากงานจ้างนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	ควรมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างของอปท. ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังดำเนินการ แต่เนื่องจากประชาชนไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจึงควรจะต้องจำกัดความรับผิดชอบของภาคประชาชน หรืออาจจะเปลี่ยนจากการร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ในการจัดซื้อจัดจ้าง มาเป็นผู้ควบคุมงานภาคประชาชน ควบคู่ไปกับช่างผู้ควบคุมงาน หรือใน

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
					<p>รูปของคณะกรรมการเฝ้าระวังเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบป้องกันเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล</p> <p>การจัดซื้อจัดจ้างหรือตรวจสอบงานจ้างควรจะต้องให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นจริงๆ มาเป็นคณะกรรมการ โดยอาจเป็นข้าราชการในหน่วยราชการอื่นซึ่งมีหน้าที่ในเรื่องนั้นโดยตรง เช่น ข้าราชการของกรมทางหลวงหรือกรมโยธาธิการและผังเมือง มาร่วมเป็นคณะกรรมการ</p> <p>นอกจากนี้หากมีการรวมตัวของประชาชนเป็นสมัชชาพลเมืองหรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นแล้ว ควรให้มีการตั้งตัวแทนของสมัชชาพลเมือง/องค์กรดังกล่าวมาร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการตรวจสอบด้วย</p>
	(๒) การจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดิน	ประชาชน (ไม่เกิน ๒ คน) อาจได้รับแต่งตั้งเป็นราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการประเมินค่ารายปีและ	- พระราชบัญญัติภาษี โรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ - หนังสือ มท ด่วนที่สุด ที่		

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		คณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้ พิจารณาการประเมินใหม่ - เพื่อร่วมกันพิจารณาและกำหนด ราคาค่าเช่ามาตรฐานกลาง เฉลี่ยต่อ ตารางเมตรเพื่อเป็นแนวทางในการประเมิน - เพื่อร่วมกันพิจารณากลับกรงตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมิน ต่อนายกเทศมนตรีหรือนายก อบต.	ม ท ๐๓๐๗ / ว ๒๓๙๓ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖		
	(๓) การจัดหา ประโยชน์ใน ทรัพย์สินของ อปท.	ประชาชน อาจได้รับ แต่งตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้และ ประสบการณ์ มีจำนวนตามความ เหมาะสม เป็น กรรมการ ใน คณะกรรมการจัดหาประโยชน์ใน ทรัพย์สินของ อปท. เพื่อร่วมกัน กำหนดประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ หลักเกณฑ์การเช่าและการต่ออายุ สัญญาเช่า ระยะเวลาการให้เช่า และ ต่ออายุสัญญาเช่าและอัตราค่าเช่า รวมถึงกำหนดค่าตอบแทนการต่ออายุ สัญญาเช่า การให้เช่าช่วง การโอนสิทธิ การเช่า และการเปลี่ยนตัวผู้เช่า อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ ในทรัพย์สินของ อปท. พ.ศ. ๒๕๔๓		

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
	๓.๓ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาท้องถิ่น (๑) ร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา	ประชาชนอาจได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ - กฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๔๖		- การออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ควรให้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และมีความสอดคล้องกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
	(๒) ร่วมเป็นคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	ประชาชนอาจได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการศูนย์เด็กเล็ก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจจัดการศึกษาศูนย์พัฒนาเด็กเล็กแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวนศูนย์ละ ๗ คน ประกอบด้วย (๑) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านศึกษา (๒) ผู้นำศาสนา	- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ - พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ - หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐ ๘ ๙ ๓ .๔ /ว ๑ ๒ ๐ ๔		



ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		(๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๔) ผู้แทนชุมชน (๕) ผู้แทนผู้ประกอบการ (๖) ผู้แทนครูดูแลเด็ก/ผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็ก (๗) หัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓		
	๓.๔ การเข้าฟังการ ประชุมสภาท้องถิ่น	ประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการประชุมสภา ท้องถิ่น โดยประธานสภาท้องถิ่น จะต้องประชาสัมพันธ์กำหนดวันนัด ประชุม เวลา สถานที่ และเรื่องที่จะ นำเข้าสู่ที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อให้ ประชาชนทราบและเข้าฟังการประชุม ด้วย	- ระเบียบ ม.ท.ว่าด้วย ข้อบังคับการประชุมสภา ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไข เพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๔ วรรคสอง		
	๓.๕ การรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร	ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	- พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐		
๔. การออกเสียง ประชามติระดับ ท้องถิ่น	การให้ความคิดเห็น/ ประชามติในกิจการ ที่อาจกระทบถึง ประโยชน์ได้เสียของ เทศบาล/ประชาชน	ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความ คิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ ของ อปท. นอกจากนี้ในกรณีของเทศบาล ประชาชนยังสามารถออกเสียง ประชามติในกรณีกิจการอื่นใดอาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของ	- ระเบียบ ส.ก.น. ก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับ ฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ - พ.ร.บ.เทศบาล มาตรา ๓๒ ทวิ		

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		เทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.เทศบาล มาตรา ๓๒ ทวิ ที่กำหนดว่า ในกรณีกิจการอื่นใดอาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของ เทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อย กว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มี อยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อ ประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการ ออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ โดยการออกเสียงประชามติต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอ ปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการ สำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งมีใช่ เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย การ ออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัว บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคล ใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้			

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
(๕) การตรวจสอบ การดำเนินงาน	การตรวจสอบและ ร้องเรียนร้องทุกข์	ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การดำเนินงานของ อปท. ได้อยู่แล้ว โดยสามารถดำเนินได้ในหลายช่องทาง โดยประชาชน/ผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหายร้องเรียนด้วยวาจาหรือเป็น หนังสือต่อ อปท. ผู้กำกับดูแล (ผวจ./ นอ.) กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น ศูนย์ดำรงธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น สตง. ,ป.ป.ช., ป.ป.ท., คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	- กม.ว่าด้วย อปท. - พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ - พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ - พ.ร.บ. คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒		
(๖) การถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหาร/ ผู้บริหารท้องถิ่น	การลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น	นอกจากที่ประชาชนจะมีสิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นยังสามารถเข้าชื่อเพื่อให้มีการ ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ออกจาก ตำแหน่งได้ หากเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควร จะดำรงตำแหน่งต่อไป โดยมีขั้นตอน ๔ ขั้นตอน ดังนี้ ๑) ทำคำร้องขอให้มีการถอดถอนโดย	พระราชบัญญัติว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒	พระราชบัญญัติ ดังกล่าวกำหนด เกณฑ์ในการ ดำเนินการ ลงคะแนนถอดถอน ไว้ในระดับที่สูงทั้งใน เรื่องจำนวนผู้ที่ จะ เข้าชื่อเสนอและผล คะแนนกล่าวคือ ต้องมีประชาชนมา ลงคะแนนเสียงเกิน	- ควรแก้ไข พ.ร.บ.การลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น ๒๕๕๒ เพื่อให้กระบวนการ ถอดถอนทำได้ง่ายขึ้น - ขณะนี้อยู่ระหว่างที่กระทรวงมหาดไทย เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับ กระบวนการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และการ ปรับปรุงแก้ไขในประเด็นสัดส่วนจำนวน ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนน

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		<p>ระบุ ชื่อ ที่อยู่ ลงลายมือชื่อ พร้อม สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน</p> <p>๒) ยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีรายละเอียดของข้อเท็จจริง และ พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า สมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ หรือมีพฤติกรรมเสื่อม เสียจนเป็นเหตุที่ ไม่สมควรดำรง ตำแหน่ง ต่อไป</p> <p>๓) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องไปยังผู้ถูก กล่าวหา เพื่อให้ทำคำชี้แจงข้อกล่าวหา จากนั้นจึงส่งคำร้องพร้อมคำชี้แจงของ ผู้ถูกกล่าวหาไปยัง กกต. เพื่อทำการ ประกาศ วันและจัดให้มีการลงคะแนน เสียงถอดถอน</p> <p>๔) ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงไป ลงคะแนนเสียงถอดถอน ณ หน่วย ลงคะแนนเสียงที่ กกต. กำหนด</p>		<p>กึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และต้องมีคะแนน เสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งที่มา ลงคะแนนเสียง ให้บุคคลนั้นพ้นจาก ตำแหน่ง การดำเนินการให้ สมาชิกสภาท้องถิ่น/ ผู้บริหารท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง จึงเกิดขึ้นได้ ค่อนข้างยาก</p>	<p>เสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความชัดเจน (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มี สิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมี ผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ ไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มี สิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นหรือไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สุดแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งล้านคนต้องมี ผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนคน</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		<p>สำหรับการเข้าชื่อร้องขอ และการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จะถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อจำนวนผู้เข้าชื่อ ดังนี้</p> <p>(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น</p> <p>(๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกิน ห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น</p> <p>(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น</p> <p>(๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า</p>			

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
		สามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผลการลงคะแนนเสียงถอดถอน ดังกล่าว ถ้าประชาชนลงคะแนนเสียง เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ ลงคะแนนเสียง และได้คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง ให้บุคคลนั้นพ้น จากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง แต่ถ้าประชาชนลงคะแนนเสียงไม่ถึง กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนน เสียง ให้คำร้องถอดถอนบุคคลนั้น เป็น อันตกไป กล่าวคือ บุคคลนั้นสามารถ อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้			
(๗) การเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น	การเข้าข้อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น	- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้อง ขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภา ท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่น	พระราชบัญญัติว่าด้วย การเข้าข้อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	พระราชบัญญัติ ดังกล่าวกำหนด เกณฑ์ในการ ดำเนินการลงคะแนน ถอดถอนไว้ในระดับ ที่สูง การเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชนตาม	- ควรแก้ไข พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้กระบวนการถอดถอนทำได้ง่ายขึ้น - อยู่ระหว่างการเสนอร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ ท้องถิ่น พ.ศ. ....โดยแก้ไขจำนวนผู้มี สิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดย ปรับลดจำนวนลงเป็น ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
				พระราชบัญญัติ ดังกล่าว จึงเกิดขึ้น ได้ค่อนข้างยาก	ไม่น้อยกว่าห้าพันคนหรือน้อยกว่า หนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกมากขึ้น - ควรแก้ไข พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นทำได้ง่ายขึ้น รวมทั้งควรกำหนดเพิ่มเติมว่า ในกรณี ที่ประชาชนเสนอร่างข้อบัญญัติโดย ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แล้ว สภาท้องถิ่นจะต้องนำเข้าสู่การ พิจารณาของสภาท้องถิ่นในวาระแรก (สมัยประชุมแรก) ที่ทำได้  นอกจากนี้ มี ข้อเสนอ ของอนุ กรรมการ (นายชำนาญ จันทร์เรือง) ว่า ควรเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายว่า กรณีที่ประชาชนเสนอร่างข้อบัญญัติ แล้ว หากสภาท้องถิ่นไม่ยอมพิจารณา หรือมีมติไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปให้นำประเด็น สำคัญของร่างข้อบัญญัตินั้นให้ ประชาชนลงมติยืนยันว่าจะเห็นชอบ

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
					ด้วยหรือไม่ ไปพร้อมกันกับการ ลงคะแนนเลือกตั้งด้วย เพื่อเป็นการ ยืนยันเจตนารมณ์ของประชาชนในการ ที่ต้องการให้มีร่างข้อบัญญัติที่มี ข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว อย่างเช่นที่ มีการดำเนินการในประเทศ สหรัฐอเมริกา ในรัฐ Oregon
(วรรคสอง) องค์กรบริหารท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องส่งเสริม การมีส่วนร่วมของ ประชาชนโดยอย่าง น้อยต้อง - เปิด เผย ข้อมูล ข่าวสาร  - รายงาน ผล การ ดำเนินงาน  - รายงานงบการเงิน และสถานการณ์การ คลัง ทั อ ง ถิ่น ให้ ประชาชนทราบ	การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร  การรายงาน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน ทราบ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องแถลงนโยบาย และจัดทำรายงานแสดงผลการ ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี ทั้ง จะต้องประกาศคำแถลงนโยบายและ รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตาม	- พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐  - พ.ร.บ. องค์กรบริหารส่วน จังหวัด ม. ๓๕/๔ วรรคห้า  - พ.ร.บ. เทศบาล ม. ๔๘ ทศ วรรคห้า  - พ.ร.บ. สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล		



ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ		นโยบายไว้ที่เปิดเผย ณ ที่ทำการ อปท. เพื่อให้ประชาชนได้ทราบด้วย	ม. ๕๘/๕ พรรคห้า		
(วรรคสาม วรรคสี่) เพื่อประโยชน์ในการมี ส่วนร่วมของประชาชน พลเมืองอาจรวมกันเป็น “สมัชชาพลเมือง” ประกอบด้วยสมาชิก ที่มาจากองค์ประกอบที่ หลากหลายจากพลเมือง ในท้องถิ่น และมีความ เหมาะสมกับภูมิสังคม ของแต่ละพื้นที่มีภารกิจ ในการร่วมกับองค์กร บริหารท้องถิ่นในการ ดำเนิน การ ตาม ที่ บัญญัติไว้ในมาตรานี้ องค์ ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้าม ที่มา วาระการ ดำรงตำแหน่ง ภารกิจ ของสมัชชาพลเมือง					ประเด็นนี้คณะอนุกรรมการได้แยก พิจารณาเป็นอีกประเด็น ในการ ประชุมในส่วนที่เกี่ยวกับสมัชชา พลเมือง

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
และการอื่นที่จำเป็น ให้ เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ					
	ข้อสังเกตเพิ่มเติม ของคณะอนุ กรรมการ				<p>ที่ประชุมคณะอนุกรรมการการ กำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการปกครอง ท้องถิ่นมีความเห็นและข้อสังเกต เพิ่มเติม ดังนี้</p> <p>๑. ควรมีข้อสังเกตเสนอเพื่อให้ คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง (คณะ อนุกรรมการจัดระบบโครงสร้างและ อำนาจหน้าที่) พิจารณาในประเด็น เกี่ยวกับ (๑.๑) การให้ประชาชนมีส่วน ร่วมในการ คัดกรองผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิก สภาท้องถิ่นที่ดี เช่น การให้ผู้สมัคร ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินหรือเปิดเผย ข้อมูลประวัติ หรือการเปิดโอกาสให้ ประชาชนคัดค้านเสียก่อนที่จะได้เป็น ผู้สมัคร หรือกำหนดให้ต้องเป็นผู้ที่ กลุ่มองค์กร(ซึ่งมีการจดทะเบียนตาม กฎหมาย) ในพื้นที่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่า</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
					<p>๕๐ % ขององค์กรทั้งหมดที่มีให้การ รับรองประกอบกับต้องมีผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑/๕ ให้การ รับรองเป็นผู้สมัคร หรือการกำหนด ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องผ่านการ อบรมในหลักสูตรผู้นำที่ดีคุณธรรม จริยธรรม หรือหลักสูตรอื่นที่เป็น ประโยชน์ในการดำรงตำแหน่ง (ซึ่งเป็นอบรมโดยใช้งบประมาณของ ผู้สมัครเอง) หรือกระบวนการคัด กรองด้วยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควร โดยอาจเพิ่มเป็นคุณสมบัติในการสมัคร ว่าจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านกระบวนการคัด กรองโดยประชาชนแล้ว ทั้งนี้ในการ คัดกรองดังกล่าวจะต้องพิจารณาด้วย ความรอบคอบไม่ให้เกิดการที่ จะต้องมีการเลือกตั้งสองครั้ง และ ก่อให้เกิดกรณีข้อเสียงสองครั้งในการ เลือกตั้งคราวเดียว ทั้งจะต้องไม่เป็น การปิดกั้นโอกาสและสิทธิในทาง การเมืองของบุคคลในอันที่จะสมัครรับ เลือกตั้งด้วย</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	เรื่อง/ประเด็น	สภาพปัจจุบัน		ปัญหา/อุปสรรค	ข้อเสนอในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน
		วิธีการ/แนวทางปฏิบัติ	กฎหมาย/ระเบียบหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง		
					(๑.๒) การกำหนดให้ผู้ที่ถูกประชาชน ถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะ ต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง ๒. ควรเพิ่มให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยมี ส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงาน บุคคลท้องถิ่น โดยให้ภาคประชาชน ได้รับการสรรหามาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ (ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับคณะอนุ กรรมการบริหารทรัพยากรบุคคล ท้องถิ่น)

การรวมกันเป็นสภาพเมืองหรือสมัชชาพลเมือง

โดยคณะอนุกรรมการการกำกับดูแลตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการพิจารณา	รายละเอียด	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
<p>มาตรา (๒/๗/-) ๔ วรรคสาม วรรคสี่</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชน พลเมืองอาจรวมกันเป็น “สมัชชาพลเมือง” ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากองค์ประกอบที่หลากหลายจากพลเมืองในท้องถิ่น และมีความเหมาะสมกับภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ มีภารกิจในการร่วมกับองค์การบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้</p> <p>องค์ประกอบ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม ที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง ภารกิจของสมัชชาพลเมือง และการอื่นที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.</p>	<p>องค์ประกอบ ที่มา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และวาระการดำรงตำแหน่ง</p>	<p>การพิจารณาโดยเทียบเคียงจากร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาพเมืองที่ปรากฏในร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. .... ที่นำเสนอโดย นายชำนาญ จันทร์เรือง คณะอนุกรรมการฯ</p> <p>ให้มีการจัดตั้งสภาพเมืองจำนวน....คน มีฐานะเท่าเทียมกับผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น โดยมีที่มา ดังนี้</p> <p>(๑) มาจากสภาพเมืองในเขตปกครองท้องถิ่นระดับล่างสามเขตพื้นที่ ในสัดส่วนเท่ากันจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า</p> <p>(๒) มาจากองค์กรสาธารณประโยชน์ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า</p> <p>(๓) ตัวแทนกลุ่มวิชาชีพและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า</p> <p>(๔) มาจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ</p> <p>(๕) ผู้สมัครมาจากการขึ้นทะเบียนองค์กรและเลือกกันเอง</p>	<p>เนื่องจากในร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้คำว่า “สมัชชาพลเมือง” คณะอนุกรรมการจึงมีมติให้ใช้คำว่า “สมัชชาพลเมือง” แทนคำว่า “สภาพเมือง” โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับสมัชชาพลเมือง โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้</p> <p>๑. ความจำเป็นในการมีสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น</p> <p>เพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบ การดำเนินงานและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น มีส่วนร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีสมัชชาพลเมือง</p> <p>ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดในลักษณะว่า เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชน พลเมืองอาจรวมกันเป็น “สมัชชาพลเมือง” ขึ้นในท้องถิ่น ตามความพร้อมในการรวมกันเป็นสมัชชาพลเมือง โดยเป็นการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการอาสา มาร่วมไม่มีเงินเดือนค่าตอบแทน (อาจจะกำหนดให้รับเบี้ยประชุม)</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการพิจารณา	รายละเอียด	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
	ภารกิจของสมาชิกสภาเมือง	<p>ผู้ที่ได้รับการเลือกให้เป็นสมาชิกสภาเมือง มีวาระการดำรงตำแหน่งได้เพียงหนึ่งวาระ วาระละสี่ปี และก่อนเข้าสู่ตำแหน่งให้มีการประกาศรายชื่อเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบและคัดค้าน</p> <p>ทั้งนี้ จำนวน หลักเกณฑ์ วิธีการเป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนด</p> <p>สมาชิกสภาเมืองมีภารกิจ คือ</p> <p>(๑) ดูแลนโยบายการพัฒนา ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทาง นโยบาย และเป็นที่ปรึกษา</p> <p>(๒) ฝ่ายตรวจสอบทำหน้าที่เปิดเวทีประชาพิจารณ์ โครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อชุมชน คดีที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ</p>	<p><b>๒. ที่มาและองค์ประกอบสภาเมืองหรือสมาชิกสภาเมือง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรกำหนดที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภาเมืองในการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจน และวางกลไกให้รอบคอบเพื่อป้องกันไม่ให้นักการเมืองประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มการเมือง ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเมืองในการคัดค้านการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อประโยชน์ทางการเมือง</li> <li>- สมาชิกสภาเมืองอาจมีที่มาจากตัวแทนกลุ่มต่างๆที่มีความหลากหลายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยไม่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกที่เป็นการปิดกั้นบุคคลจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในพื้นที่ เช่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันการศึกษา สภาองค์กรชุมชน องค์กร NGO ที่ขึ้นทะเบียน ในท้องถิ่นนั้นๆ</li> <li>- อาจกำหนดที่มาของสมาชิกสภาเมืองให้มีลักษณะเปิดกว้าง โดยมีความหลากหลายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่</li> </ul> <p><b>๓. อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองหรือสมาชิกสภาเมือง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเมืองในกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อสร้างกลไกให้สมาชิกสภาเมืองมีภารกิจหรือบทบาทให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น</li> </ul>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการพิจารณา	รายละเอียด	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
		<p>สิ่งแวดล้อม โดยสามารถเปิดเป็นเวทีได้ สวนสาธารณะ มีอำนาจในการห้าม ตรวจสอบการทำงานนักรการเมืองท้องถิ่น และ ข้าราชการประจำ แล้วนำคดีขึ้นสู่ศาลในฐานะ ผู้เสียหาย และยังมีอำนาจยื่นเสนอเพื่อให้มี การดำเนินการถอดถอน/ยุบสภาท้องถิ่น</p> <p>(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กร พลเมืองอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดี ของชุมชนและของชาติ</p> <p>(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กร พลเมืองร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อ ชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน</p> <p>(๕) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่ สมาชิกองค์กรพลเมือง รวมตลอดทั้งการ ร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน</p> <p>(๖) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการ พัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ</p>	<p>- ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกพลเมืองให้ชัดเจนเพื่อ หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ บัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>- นอกจากนี้อาจกำหนดให้สมาชิกพลเมืองมีหน้าที่ในเชิง ส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและนิติ บัญญัติ โดยการให้ข้อสังเกต แสดงความคิดเห็นหรือให้คำ ปรึกษาหารือต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในโครงการ สำคัญที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น</p> <p>- อาจกำหนดให้มีหน้าที่ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้คำชี้แนะหรือให้คำปรึกษา หรือมีส่วนร่วมในประเมิ นการทำงานของฝ่ายบริหาร</p> <p>- อาจกำหนดให้มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากพบว่ามีกรกระทำที่ ผิดกฎหมายก็สามารถเสนอเรื่องให้ผู้กำกับดูแลในพื้นที่ (ผวจ. /นอ.) นำคดีสู่ศาลได้</p> <p><b>๔. การบริหารงานของสมาชิกพลเมือง</b></p> <p>- ควรพิจารณาว่าฝ่ายเลขานุการของสมาชิกพลเมืองควรเป็น องค์กรเดียวกับฝ่ายเลขานุการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแยกออกมาเป็นหน่วยงานอิสระ รวมทั้งควรพิจารณาเรื่อง งบประมาณในการบริหารจัดการสมาชิกพลเมืองว่าควรมีที่มา จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาล และจะกำหนดให้ สมาชิกพลเมืองมีอิสระในการใช้งบประมาณหรือไม่ อย่างไร</p>

ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการพิจารณา	รายละเอียด	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
		<p>นำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>(๗) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>(๘) จัดทำเวทีการศึกษาหารือกันของประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย</p> <p>(๙) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรพลเมืองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน</p>	<p><b>๕. สถานะของสมัชชาพลเมือง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สมัชชาพลเมืองไม่ควรมีสถานะสูงกว่าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น แต่ควรมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันกับฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น</li> <li>- สมัชชาพลเมืองควรมีรูปแบบและลักษณะแตกต่างจากสภาองค์กรชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีบทบาทในการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก</li> <li>- ควรพิจารณาว่าสมัชชาพลเมืองควรเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่</li> <li>- นอกจากนี้ควรพิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลของสมัชชาพลเมือง เนื่องจากจะมีผลกระทบกับการได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานของสมัชชาพลเมือง และอิสระในการกระทำนิติกรรมต่างๆของสมัชชาพลเมือง</li> </ul> <p>ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้สมัชชาพลเมืองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้สมัชชาพลเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลนั้นจะทำให้มีนิติบุคคลซ้อนกันสองแห่ง</p> <p><b>ความคิดเห็นหรือข้อสังเกตเพิ่มเติม</b></p> <p>๑. นอกจากจะมีสมัชชาพลเมืองในท้องถิ่นแล้ว ควรจะมีสมัชชาพลเมืองในระดับอำเภอ/จังหวัดด้วย เพื่อเสนอความคิดเห็นต่อราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ/จังหวัด) ได้ด้วย</p>



ร่างรัฐธรรมนูญ (หมวด ๗)	ประเด็นการพิจารณา	รายละเอียด	ข้อเสนอของอนุกรรมการ
		<p>(๑๐) ประสานและร่วมมือกับสภาพเมืองอื่น</p> <p>(๑๑) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการดำเนินงานใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยรายงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(๑๒) วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาพเมือง</p> <p>(๑๓) จัดทำรายงานประจำปีของสภาพเมือง รวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ</p> <p>(๑๔) จัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ กรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการบัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น</p> <p>ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งมติของที่ประชุมข้างต้นให้เป็นไปโดยฉันทามติตามหลักของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ</p>	<p>๒. ประเด็นเรื่องสมัชชาพลเมือง นอกจากจะปรากฏในหมวดที่ ๗ ว่าด้วยการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นแล้ว ยังได้มีการกำหนดไว้ในหมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมืองและหน้าที่ของพลเมือง โดยกำหนดว่า พลเมืองซึ่งเข้าไปทำหน้าที่ในสมัชชาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคประชาชน สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ และองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้บุคคลทำหน้าที่พลเมือง ย่อมปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีเกียรติอย่างเข้มแข็ง โดยปราศจากอคติและด้วยความเสียสละ และให้ได้รับค่าใช้จ่ายบางประการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ดังนั้นในการพิจารณาเกี่ยวกับสมัชชาพลเมืองจึงต้องพิจารณาให้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกันทั้งในหมวดที่ ๑ ว่าด้วยประชาชน ในส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมืองและหน้าที่ของพลเมือง และหมวดที่ ๗ ว่าด้วยการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นแล้ว</p> <p>๓. อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่า การที่ประชาชนหรือพลเมืองจะรวมกันเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะมีจุดเริ่มต้นจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงที่ประสงค์จะเข้ามาซึ่งการรวมกันของประชาชนในลักษณะนี้จะสามารถแก้ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและมีความยั่งยืน</p>

(๓) แนวทางการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

โดย

คณะกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่นท้องถิ่น

### III กรอบแนวคิดในการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่นมีองค์ประกอบของกลุ่มประเด็นที่สำคัญ 4 ด้าน ดังนี้

#### 1. ด้านรายได้

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านรายได้ คือ การสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น โดยเน้นให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เองเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการทำให้ท้องถิ่นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการคลัง พร้อมกับการกระตุ้นให้ประชาชนผู้เสียภาษีมีความตื่นตัว และมีส่วนร่วมมากขึ้นในการเสนอแนะ และตรวจสอบท้องถิ่นว่าได้นำเงินภาษีที่จัดเก็บไปใช้ตอบสนองความต้องการและตรงกับปัญหาในพื้นที่มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้การส่งเสริมสนับสนุนจากส่วนกลางจะต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งรายได้จากภาษีที่ควรจัดสรรให้ท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และการบริหารงานคลังในทุกมิติด้วย

#### 2. ด้านการจัดหางบประมาณของท้องถิ่น

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านการจัดหางบประมาณของท้องถิ่น คือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดหางบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ตรงจุดมากขึ้น ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำแผนเพื่อเสนอขอใช้งบประมาณต่อสภาท้องถิ่น โดยท้องถิ่นสามารถตัดสินใจจัดหางบประมาณได้โดยมีอิสระมากขึ้นภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง

#### 3. ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านการใช้จ่ายงบประมาณ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อหนี้ และผลการดำเนินงานของท้องถิ่นต่อสาธารณะ และพัฒนากลไกสนับสนุนให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันมีการปรับปรุง กฎระเบียบเพื่อเร่งให้เกิดประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายงบประมาณ และเปิดให้ภาคประชาชนสามารถรับทำโครงการให้ท้องถิ่นได้ตามหลัก contestability

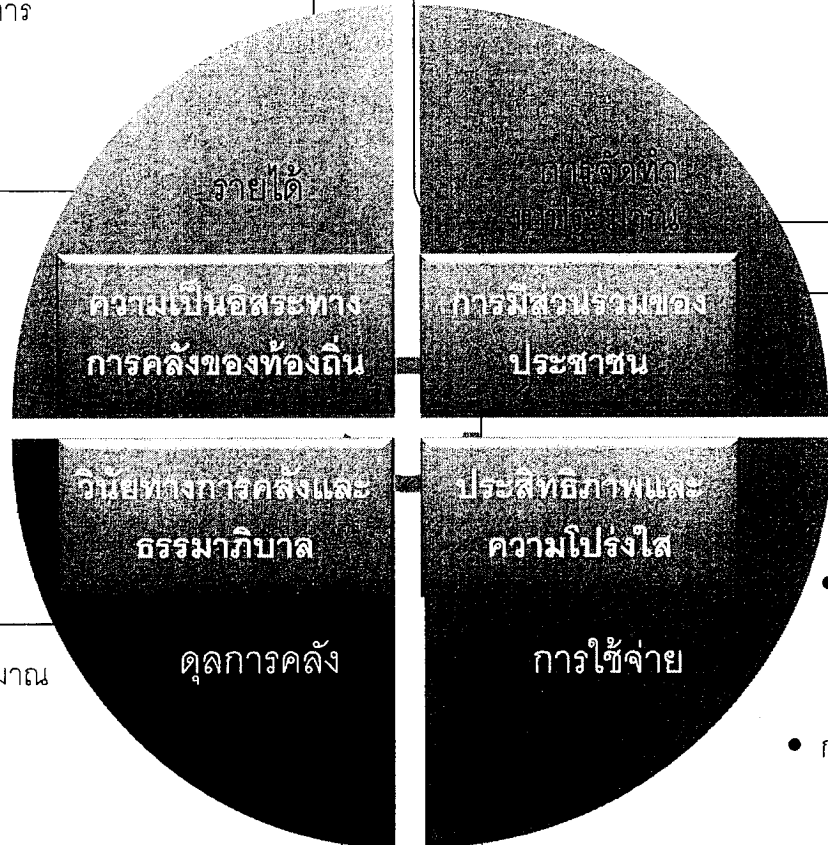
#### 4. ด้านตุลการคลัง

หลักการสำคัญของการปฏิรูปด้านตุลการคลัง คือ การรักษาวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล โดยการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังในการจัดหางบประมาณรายจ่ายควบคู่กับการประมาณการรายได้ รวมตลอดถึงการจัดการเงินคงคลัง/ทุนสำรองและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นในระดับจังหวัด เพื่อกำกับตรวจสอบการรักษาวินัยทางการคลังของท้องถิ่นระดับย่อย ๆ ภายในจังหวัด

# การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

- ประเภทรายได้ที่ควรเป็นของท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้น
- การเพิ่มขีดความสามารถด้านการบริหารการคลังของ อปท.
- การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- กลไกหลักในการจัดทำงบประมาณ
- กระบวนการจัดทำแผนงานโครงการ
  - การมีส่วนร่วมของประชาชน
  - กลไกพิจารณาอนุมัติ



- กรอบวินัยทางการคลังในการจัดทำงบประมาณรายรับและรายจ่าย
- การจัดการเงินคงคลัง/ทุนสำรอง
- ระเบียบและกลไก
- ระบบฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นระดับจังหวัด

- สัดส่วนงบประมาณต้องพัฒนา
- กลไกตรวจสอบภาครัฐ-ประชาชน
- การเปิดให้ภาคประชาชนสามารถรับดำเนินโครงการให้ท้องถิ่นได้ตามหลัก **contestability**
- การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อนนี้ ผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ
- ระเบียบกำกับการใช้จ่ายเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ การก่อนนี้

## ข้อเสนอการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นด้านรายได้

โดย วีระศักดิ์ เครือเทพ อนุกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

วันอังคารที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2558

(ปรับปรุงตามมติของที่ประชุมอนุกรรมการฯ วันจันทร์ที่ 9 มีนาคม 2558)

### 1. สภาพปัญหา

ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีรายได้หลักจาก 3 แหล่ง ได้แก่ ภาษีอากรที่ อปท. จัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยข้อมูลรายได้ของ อปท. ในปีงบประมาณ 2556 พบว่า อปท. มีรายได้รวม 535,368.87 ล้านบาท แบ่งออกเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง 48,326.55 ล้านบาท (ราวร้อยละ 9.03 ของรายได้รวม อปท.) รายได้รัฐจัดเก็บให้หรือแบ่งให้จำนวน 265,909.21 ล้านบาท (ราวร้อยละ 49.67 ของรายได้รวม อปท.) และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 221,133.10 ล้านบาท (ราวร้อยละ 41.30 ของรายได้รวม อปท.)

อย่างไรก็ดี การบริหารงานคลังท้องถิ่นในด้านรายได้มีข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ประการได้แก่ ปัญหาด้านความเป็นอิสระทางการคลัง (local fiscal autonomy) และปัญหาการบริหารจัดเก็บภาษีอากร (local tax/revenue administration) ประการแรกมีสาเหตุมาจาก อปท. มีฐานภาษีท้องถิ่นที่แคบ มีประเภทรายได้ที่จำกัด และอัตราภาษีถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง ทำให้อำนาจทางภาษีอากรของ อปท. มีจำกัด นอกจากนี้ อปท. ยังมีขอบเขตอำนาจที่จำกัดในการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ๆ ของตนเอง ทั้งในด้านการลงทุน การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ การจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม เป็นต้น ทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง และต้องพึ่งพารายได้จากรัฐในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 90

ประการที่สองได้แก่ปัญหาการบริหารจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจาก อปท. ขาดระบบข้อมูลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน (ระบบแผนที่ภาษี) นอกจากนี้ อปท. ส่วนหนึ่งยังมิได้ใช้ความพยายามในการติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีมากนัก (low tax effort) ทำให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองในระดับต่ำ และส่งผลให้การกระจายภาระภาษีภายในชุมชนท้องถิ่นขาดความเป็นธรรม

### 2. ประเด็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

ข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. ประกอบไปด้วยมาตรการหลัก 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นข้อเสนอในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทใหม่ ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการเพิ่มภาษีแบ่งให้แก่ อปท. ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม และมาตรการกลุ่มที่สองเป็นข้อเสนอในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การลดข้อจำกัดทางกฎหมาย หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อส่งผลให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บเอง/ภาษีแบ่งเพิ่มขึ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

## 2.1 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ข้อเสนอ	จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่
หลักการและเหตุผล	เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่โดยการจัดเก็บภาษีจากประชาชนหรือผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์ตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (benefit principle) จากบริการของ อปท. ในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินและทรัพย์สิน
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	คาดว่าจะสามารถช่วยรายได้ท้องถิ่นจากเดิม 24,037.1 ล้านบาท เป็นประมาณ 47,957.9 ล้านบาท (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2556) หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 23,920.8 ล้านบาท หรือประมาณ 1 เท่าตัว

### สมมติฐานในการประมาณการ

ปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่ อปท. จัดเก็บได้ประมาณ 24,037.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 หรือคิดเป็นร้อยละ 0.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ถ้าหากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (ซึ่งมีอัตราภาษีที่แท้จริงในลักษณะถดถอย) คาดว่าจะส่งผลให้รายได้ของ อปท. เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่สามารถจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ประมาณร้อยละ 0.4 ของ GDP หรือประมาณ 47,957.95 ล้านบาท (= 0.4% \* 11,989,487,043,224.1) ส่วนประเทศพัฒนาแล้วจะจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้ประมาณร้อยละ 1.33 ของ GDP (อ้างอิงจากงานวิจัยของดวงมณี เลาวกุล และคณะ 2551)

## 2.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล

ข้อเสนอ	เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ อปท. ประมาณร้อยละ 20 โดยหลักการพื้นฐานคือกิจการนิติบุคคลมีที่ตั้งในพื้นที่ อปท. ใดควรรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของ อปท. โดยการจัดสรรภาษีเงินได้กลับคืนพื้นที่ อปท. นั้นๆ
หลักการและเหตุผล	เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจ/สถานประกอบการตามหลักผู้ใช้ประโยชน์จากบริการท้องถิ่นเป็นผู้จ่าย (user pay's) นอกจากนี้ ยังเป็นการกระจายภาษีสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรมมากขึ้นตามหลักการแหล่งกำเนิดรายได้ภาษีอากร (source generation principle)
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	คาดว่าจะสามารถเพิ่มรายได้ภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ อปท. ปี 2556 ประมาณ 118,499.8 ล้านบาท (คำนวณจากข้อมูลปีงบประมาณ 2556) ดังนี้

หัวข้อ	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2556
ภาษีเงินได้นิติบุคคล (ล้านบาท)	544,591.0	592,499.0
ส่วนแบ่งร้อยละ 20 ให้แก่ อปท. (ล้านบาท)	108,918.2	118,499.8

**วิธีการดำเนินการ** ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประมวลรัษฎากรหรือเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายกระจายอำนาจ/กฎหมายจัดตั้ง อปท. โดยกำหนดให้ อปท. มีส่วนแบ่งในภาษีเงินได้นิติบุคคล และดำเนินการเจรจาร่วมกันระหว่างรัฐบาล (โดยกระทรวงการคลัง) กับ อปท. ผ่านคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

### 2.3 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

**ข้อเสนอ** เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. จากร้อยละ 22.8 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 40 (หรือเท่ากับ 2.8 ส่วนจาก 7.0 ส่วน)

**หลักการและเหตุผล** เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของ อปท. ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจ/สถานประกอบการตามหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (user pay's) และเป็นการกระจายภาษีกลับคืนพื้นที่อย่างเป็นธรรมตามหลักการแหล่งกำเนิดรายได้ภาษีอากร (source generation principle)

**ผลที่คาดว่าจะได้รับ** เพิ่มรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. ปี 2556 ประมาณ 119,870.2 ล้านบาท ดังนี้

	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2556	ประมาณการส่วนแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 40 ให้แก่ อปท.
ภาษีมูลค่าเพิ่มของรัฐบาล (ล้านบาท)	659,804.00	698,087.00	698,087.00
ภาษีมูลค่าเพิ่มของ อปท. (ล้านบาท)	128,584.66	159,364.60	279,234.80
สัดส่วนของ อปท. ต่อรัฐบาล (%)	19.5	22.8	เพิ่มขึ้นรวม 119,870.20 ล้านบาท

**วิธีการดำเนินการ** รัฐบาลกำหนดส่วนแบ่งใหม่ในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. ผ่านกลไกคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และปรับหลักเกณฑ์วิธีการจดทะเบียนร้านค้า/สถานประกอบการให้ดำเนินการภายในจังหวัดที่ร้านค้า/สถานประกอบการแห่งนั้นๆ ตั้งอยู่

### 2.4 ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีความทันสมัย

ประกอบไปด้วยข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประเภทต่างๆ เพื่อให้ อปท. จัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่นได้หลากหลายประเภทและสอดคล้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ดังต่อไปนี้

1) ภาษีป้าย ทบทวนอัตราภาษีและการคิดคำนวณฐานภาษีป้ายตาม พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เพื่อให้มีความครอบคลุมป้ายโฆษณาประเภทต่างๆ ที่มีพัฒนาการเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน

2) อาคารฆ่าสัตว์ ดำเนินการแก้ไข พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เทศบาลหรือ อปท. ที่ดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์นอกเขตพื้นที่ตนเองสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้

3) อาคารโรงนกอีแอ่น แก้ไข พ.ร.บ. อาคารโรงนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 เพื่อให้ อปท. สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีจากการดำเนินธุรกิจโรงนกอีแอ่นจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ อปท. ได้

4) รายได้อื่นๆ อาทิ การแก้ไข พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อให้ อบต. มีรายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประธานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

5) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง อปท. เพื่อให้ อปท. สามารถออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการใดๆ จากผู้ใช้หรือผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ อปท. จัดให้มีขึ้น

## 2.5 ข้อเสนอการเพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่ อปท. โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประกอบไปด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีของรัฐให้แก่ อปท. ดังต่อไปนี้

1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับให้ อปท. ออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติจัดเก็บภาษีเพิ่มในภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งรายได้ภาษีอากรของรัฐจากค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น

2) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้ อปท. มีรายได้ส่วนแบ่งจากภาษีการพนัน ภาษีการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้น้ำบาดาล เป็นต้น

3) ให้ อปท. มีอำนาจจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากสถานบริการอาบอบนวด บาร์ ไนต์คลับ ร้านอาหารที่มีดนตรี สนามกอล์ฟ ฯลฯ และ อปท. มีระบบทะเบียนทรัพย์สินครอบคลุมนักธุรกิจเหล่านี้เรียบร้อยแล้ว

## 2.6 ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อปท.

1) ผลักดันการจัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินและการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่างๆ ของ อปท. ให้เป็นปัจจุบันตลอดเวลา ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบัน อปท. จำนวนมากขาดระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษี (แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน)

ประเภท อปท.	ดำเนินการแล้วเสร็จ (แห่ง)	อยู่ระหว่างดำเนินการ (แห่ง)	ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการ (แห่ง)	รวม (แห่ง)
เทศบาล	789 (33.8%)	1,352 (57.9%)	195 (8.3%)	2,336 (100.0%)
อบต.	683 (12.6%)	3,931 (72.3%)	825 (15.2%)	5,439 (100.0%)
รวม	1,472 (18.9%)	5,283 (67.9%)	1,020 (13.1%)	7,775 (100.0%)

ที่มา: ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 9 มีนาคม 2558

2) พัฒนาระบบการอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้แก่ประชาชน โดยสามารถเร่งรัดให้ อปท. ดำเนินการรับชำระภาษีท้องถิ่นในช่องทางต่างๆ ที่เข้าถึงได้ง่ายสำหรับประชาชน อาทิ การรับชำระภาษีผ่าน



ธนาคาร การหักบัญชีบัตรเครดิต การรับชำระผ่านร้านสะดวกซื้อหรือร้านโมเดิร์นเทรดในพื้นที่ การออกหน่วย  
รับชำระภาษี การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในการบริหารจัดการเก็บภาษี การพัฒนาระบบงาน/ระบบเอกสารที่  
จำเป็น และการประชาสัมพันธ์จูงใจประชาชน/สถานประกอบการให้มีการชำระภาษี เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการปฏิรูปหรือพัฒนารายได้ตามมาตรการต่างๆ ข้างต้น จะสามารถพัฒนา  
รายได้ให้แก่ อปท. ตามหลักการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการพึ่งพาตนเอง  
ทางการคลังมากขึ้น โดยคาดว่าจะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. รว 260,000 ล้านบาทต่อปี (ราวร้อยละ 50  
ของฐานรายได้รวมของ อปท. ในปี 2556) นอกจากนี้ การปฏิรูปและการพัฒนาด้านรายได้ดังกล่าวจะช่วยให้  
ประชาชนและผู้ประกอบการทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระภาษีเพื่อการจัดบริการสาธารณะของ  
อปท. และทำให้ระบบภาษีท้องถิ่นมีความเป็นธรรมมากขึ้นตามหลักผลประโยชน์และหลักผู้ใช้บริการสาธารณะ  
เป็นผู้จ่าย ในระยะยาว ผลของการปฏิรูปและการปรับปรุงพัฒนาด้านรายได้ดังกล่าวข้างต้นจะช่วยให้ระบบ  
การคลังของ อปท. มีความสามารถในการตอบสนองและอธิบายได้ต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการในพื้นที่  
ที่เป็นผู้เสียภาษี (political accountability) และจะเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ผู้บริหารท้องถิ่นและภาคประชาชน  
ในพื้นที่ร่วมกันตรวจสอบและใช้จ่ายงบประมาณท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้นต่อไป

## การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่นด้านรายจ่าย

### สภาพปัญหา

1. ปัญหาด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการใช้จ่ายงบประมาณ
  - 1.1 การใช้จ่ายงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
  - 1.2 การใช้จ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผน
  - 1.3 การใช้จ่ายเงินงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือย ไม่คุ้มค่า เกินความจำเป็น
  - 1.4 การใช้จ่ายงบประมาณไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมายกำหนด
2. ปัญหาการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณด้านการเงินการคลัง
  - 2.1 การเก็บรายได้แล้วไม่นำส่งคลัง
  - 2.2 การปกปิดข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้าง
  - 2.3 การจัดซื้อจัดจ้างที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือกลุ่มญาติ
  - 2.4 การปลอมแปลงลายมือชื่อในการเบิกจ่ายเงิน
3. ปัญหาความเป็นอิสระของ อปท. ในการใช้จ่ายงบประมาณ
  - 3.1 หลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินตามระเบียบและหนังสือสั่งการของ มท. ไม่คล่องตัว
  - 3.2 กฎหมาย ระเบียบไม่ชัดเจนมีปัญหาการตีความ
  - 3.3 กฎหมาย ระเบียบไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

### ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาระบบการเงินการคลัง

1. ส่งเสริมและพัฒนากลไกการกำกับดูแล อปท. ทั้งในภาคราชการ (ผวจ./นอภ.) องค์กรอิสระ องค์กรภาคประชาชน NGO ให้สามารถตรวจสอบการทำงานของ อปท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. การส่งเสริมกลไกในภาคประชาสังคม (ประชาคม) ให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. อย่างจริงจังในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตั้งงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง
3. การส่งเสริมให้มีกลไกในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร การทำงานของ อปท. ในทุกช่องทางให้ประชาชนทราบ
4. การส่งเสริมให้มีระบบตรวจสอบควบคุมภายในของ อปท. ที่เป็นอิสระ

5. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องหรือสร้างมาตรฐานการทำงานที่โปร่งใสและมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเคร่งครัด

6. การส่งเสริมยกย่อง เชิดชูเกียรติแก่ อปท. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชนที่เป็นแบบอย่างในการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในท้องถิ่น ทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง

7. สนับสนุนให้องค์กรสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และเสนอข่าวการบริหารงานของ อปท. ให้มากขึ้น

### ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

1. สร้างกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยชุมชนหรือองค์กรภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในเรื่องการเงินการคลังท้องถิ่นเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

2. การออกกฎหมายให้เอกชนสามารถรับผิดชอบดำเนินการด้านการเงินการคลังบางอย่างแทน อปท. (Privatization)

3. การออกระเบียบ กฎหมายรองรับให้ อปท. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกัน สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชนในเขตพื้นที่ร่วมกันได้

4. กำหนดให้มีองค์กรทางศาลเป็นผู้วินิจฉัย กรณีมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเงินการคลังของ อปท. เป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการบริหารการเงินการคลังของ อปท. ให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

5. การยกระดับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ให้เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ทุจริตหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวให้รุนแรงขึ้น

6. ปฏิรูปให้ อปท. เป็นองค์กรเปิด มีความโปร่งใส และเปิดเผย โดยการสร้างระบบหรือกลไกให้ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารในด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน

7. กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ปปช. ก่อนและหลังดำรงตำแหน่ง

### ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท.

- ปัญหาด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
- ปัญหาการทุจริต
- ปัญหาความเป็นอิสระ



### ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป

- สร้างกลไกการควบคุมตรวจสอบภาคประชาชน
- ออกกฎหมายให้เอกชนดำเนินการด้านการเงิน การคลังบางเรื่องแทน อปท. (Privatization)
- ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ อปท. จัดทำบริการบริการสาธารณะร่วมกัน
- ตั้งศาลด้านการเงินการคลังของ อปท. เพื่อวินิจฉัยปัญหาและข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น
- ยกระดับระเบียบฯ การจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ให้เป็นกฎหมาย
- ปฏิรูป อปท. ให้เป็นองค์กรเปิด มีความโปร่งใส และเปิดเผย
- กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ปปช.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

6 มีนาคม 2558

(๔) แนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น

โดย

คณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น

**บันทึกคณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น**  
**เรื่อง ข้อเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**  
**ฉบับลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘**

ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ให้จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ยึดถือระบบคุณธรรม พร้อมทั้งจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานและ ผู้กำกับดูแลที่มีความเหมาะสม นั้น

คณะกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ได้ศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พร้อมทั้ง วิเคราะห์สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมา พบว่า

**สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา**

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีหลักการที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง โดยยึดถือหลักคิดที่ว่าให้ระบบบริหารงานบุคคลเป็นไปโดยความจำเป็นและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ ดังนี้

**๑.การมีคณะกรรมการจำนวนหลายคณะ**

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด แยกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบ ด้านการบริหารงานบุคคลมากกว่า ๒๐๐ คณะ อันนำไปสู่การวินิจฉัยการบริหารงานบุคคลในประเด็นเดียวกัน แต่มีผลแตกต่างกัน เกิดความสับสน ไม่มีมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน

**๒.ความอ่อนแอของระบบคุณธรรม**

ตามระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคลซึ่งประกอบด้วย หลักความรู้ความสามารถ หลักความเสมอภาคในโอกาสนั้น สภาพปัญหาที่ผ่านมาจะพบว่ามิใช่ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตสอบแข่งขัน การไม่สรรหาตำแหน่งบริหารที่ว่าง หรือการเรียกรับผลประโยชน์จากการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกจนเกิดคำว่า “ซีละแสน”

**๓.ปัญหาการค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล**

การกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับปริมาณงาน แต่การค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมการค่าใช้จ่ายประจำ แต่ด้วยฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบางแห่ง กำหนดตำแหน่งมากจนเกินความจำเป็นจนในท้ายสุดการค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ

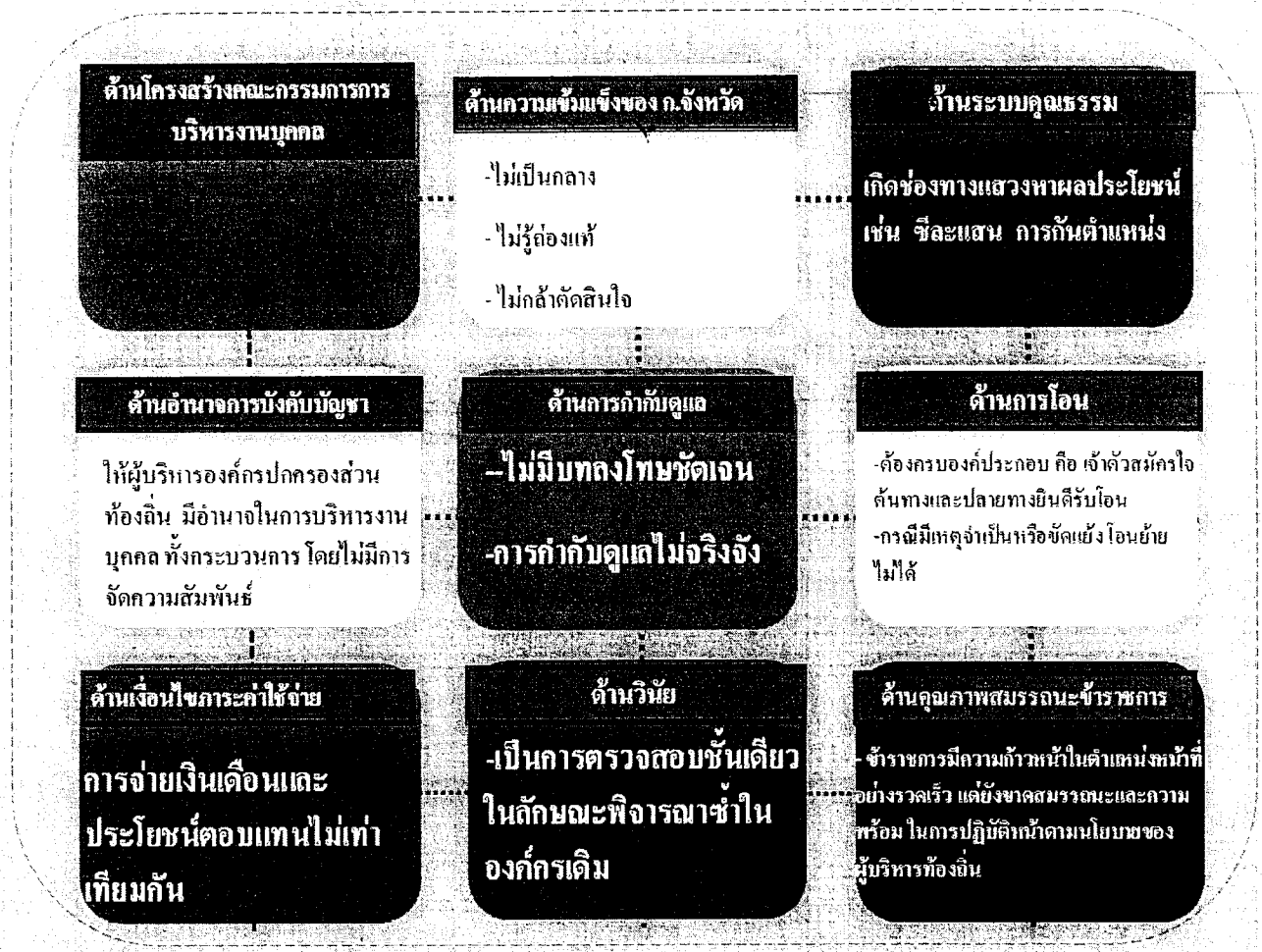
**๔.ปัญหาการโอน**

ด้วยข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ผ่านมาทำให้เกิดปัญหาการโอนสับเปลี่ยนกัน ส่งผลติดตามมาในเรื่อง การดำรงตำแหน่งที่ติดต่อยาวนานหรือกรณีจำเป็นที่เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้

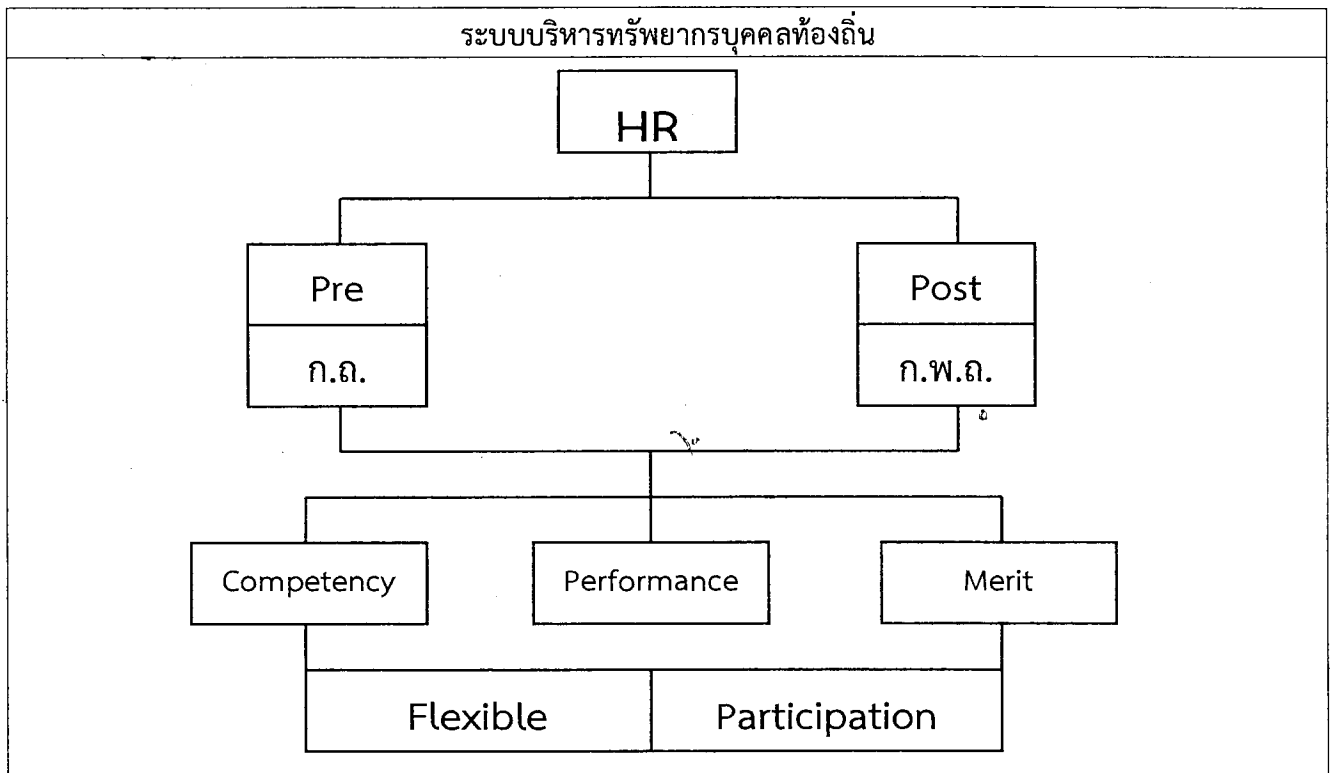
**๕.ปัญหาการกำกับดูแล**

เมื่อเกิดปัญหาการละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด อันมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของข้าราชการและผู้เกี่ยวข้อง ผู้กำกับดูแลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้ง อันเนื่องมาจากกฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา

สรุปสภาพปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## กรอบแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล (Conceptual Design)



คณะอนุกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ประกอบกับแนวทางการพัฒนาที่ทำให้ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง จึงได้กำหนดกรอบแนวคิดในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม โดยยึดหลักความสามารถ สมรรถนะ ความยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบในลักษณะ Pre - Post Audit ผ่านองค์กร ๒ องค์กร คือ

๑. Pre - Audit ให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นผู้ออกกฎ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนก่อนการแต่งตั้งและให้ข้าราชการ ลูกจ้าง พ้นจากตำแหน่งต้องเสนอให้ ก.ถ. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ถือได้ว่าการใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อป้องกันการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมซึ่งอาจเกิดขึ้นได้

๒. Post - Audit ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น (ก.พ.ถ.) เป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันให้ข้าราชการมีความมั่นใจว่าหากถูกกลั่นแกล้งหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมก็จะได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามระบบคุณธรรม



## ผลการดำเนินของอนุกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น โดยนายถาวร เติญพันธ์ ประธานคณะอนุกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ได้จัดให้มีการประชุมในช่วงเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ไปแล้ว ๔ ครั้ง เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา โครงสร้าง ระบบการบริหารงานบุคคล และการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มอบหมายเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว โดยได้ออกแบบองค์กรและจัดระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

### ๑. คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการบริหารงานบุคคลของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นหลักการที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) ผลการดำเนินการที่ผ่านมาประสบปัญหาในการดำเนินการหลายประการ อาทิเช่น เกิดความสับสนในการมีอำนาจและใช้อำนาจของคณะกรรมการแต่ละระดับ การดำเนินการมีมาตรฐานหลายมาตรฐานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เกิดความสับสนในการปฏิบัติ ทั้งนี้ ก็มีสาเหตุหนึ่งมาจาก มีคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลมากเกินไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดเอกภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงสมควรยุบรวมคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) ให้เหลือเพียง 1 คณะ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เรียกชื่อย่อว่า “ก.ถ.” โดยสรุปสาระสำคัญของการกำหนดคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประเด็น	สาระ	เหตุผล
๑. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	ให้มีเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” และให้มีอนุกรรมการระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น และอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอื่นตามที่ ก.ถ. เห็นสมควร	เพื่อความมีมาตรฐานและความคล่องตัวในระบบบริหารงานบุคคล
๒. องค์ประกอบ ก.ถ.	(๑) ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (๒) ผู้แทนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ	๑. เป็นไปตามร่างหลักการของ สปช. ที่กำหนดให้มีสี่ฝ่ายซึ่งมาจากผู้มีส่วนได้เสีย ๒. เป็นไปตามหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ของกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
๓. องค์ประกอบ อ.ก.ถ.จังหวัด	(๑) ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (๒) ผู้แทนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ	องค์ประกอบอนุกรรมการจะต้องสอดคล้องกับองค์ประกอบของ ก.ถ. ที่กำหนดให้มีสี่ฝ่าย

ประเด็น	สาระ	เหตุผล
๔.องค์ประกอบ อ.ก.ถ.ท้องถิ่น	(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิ (๒) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น (๓) ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นจังหวัด (๔) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น กรรมการและเลขานุการ	องค์ประกอบอนุกรรมการ จะ ต้อง สอด คล้อง กับ องค์ ประกอบ ของ ก.ถ. ที่กำหนดให้มีสี่ฝ่าย
๕.อำนาจหน้าที่ ก.ถ.	-กำหนดยุทธศาสตร์ กฎ ด้านการบริหารและ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมทั้ง ให้ความ เห็นชอบการบรรจุแต่งตั้งและการพ้นจาก ตำแหน่ง -สำหรับ อ.ก.ถ.จังหวัด อ.ก.ถ.ท้องถิ่น และ อนุกรรมการอื่น ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ ก.ถ. กำหนด	ก.ถ.รับผิดชอบกระบวนการ หลักในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การสรรหา การพัฒนา การใช้ประโยชน์ การรักษาไว้ และการพ้นจากตำแหน่ง

## ๒. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ถ.” กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการจะต้องได้รับความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลทุกชั้นตอน โดยมีอำนาจหน้าที่ ให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.ถ. เพื่อให้ ก.ถ. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบาย กฎ ประกาศ ระเบียบ มาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การคุ้มครองระบบคุณธรรม หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายกำหนดและให้มีสำนักงาน ก.พ.ถ. รับผิดชอบด้านงานธุรการการติดตาม ประเมินผล ด้วยเช่นเดียวกัน โดยสรุปสาระสำคัญของการกำหนดคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ปลอดจากการเมืองและผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรบริหารท้องถิ่น ดังนี้

ประเด็น	สาระ	เหตุผล
๑. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมท้องถิ่น	กำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ถ.”	หลักประกันในระบบคุณธรรม ของระบบบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น
๒. องค์ประกอบ ก.พ.ถ.	มีกรรมการจำนวน ๗ คน	๑. ปลอดจากผู้มีส่วนได้เสีย ๒. สอดคล้องกับคณะพิทักษ์ ระบบคุณธรรมของข้าราชการ พลเรือนและข้าราชการ กทม.
๓. อำนาจหน้าที่	-ตรวจสอบความเหมาะสมของ กฎ เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตลอดจน วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การคุ้มครอง ระบบคุณธรรม หรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องตาม กฎหมายกำหนด -ให้มีอำนาจการกำหนดมาตรการเยียวยาตาม ความเหมาะสม	การถ่วงดุลอำนาจของ ก.ถ. ผู้ บริ ห า ร ท้อง ถิ่น และ ผู้บังคับบัญชาให้อยู่ภายใต้ ระบบคุณธรรม

ประเด็น	สาระ	เหตุผล
๔.วิธีการได้มาซึ่ง ก.พ.ด.	ให้มีคณะกรรมการสรรหาที่ปลอดจากการแทรกแซง	๑.เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ๒.เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

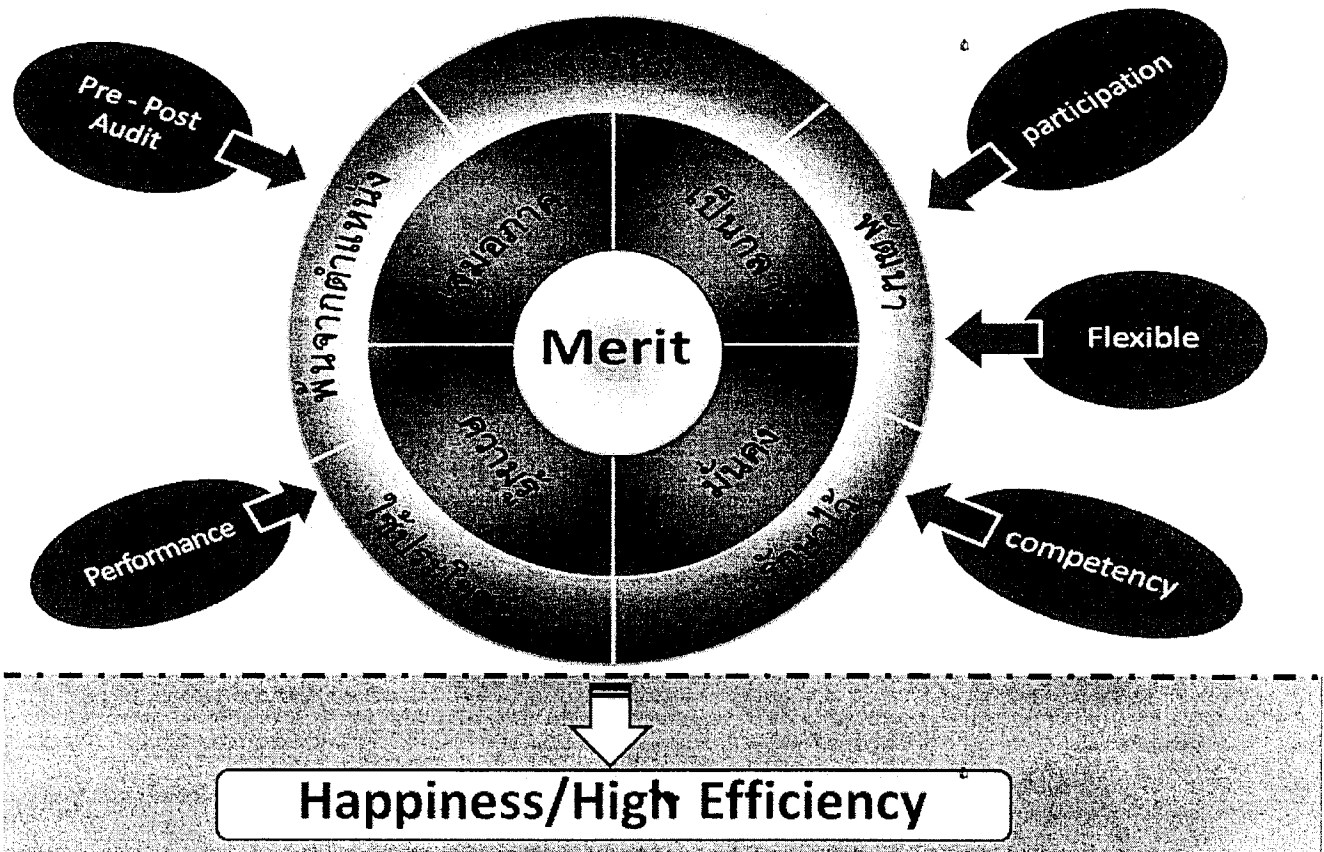
### ๓.กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้หมายรวมถึง การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามัญ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างและพนักงานจ้าง และการบริหารงานบุคคลของการปกครองรูปแบบอื่น โดยนำหลักคุณธรรมมาเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ ทั้งนี้ ได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงาน และผู้กำกับดูแล อย่างเหมาะสม ตลอดจนให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยสรุปสาระสำคัญของการกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

ประเด็น	สาระ	เหตุผล
๑. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์	- จัดทำโครงสร้างและอัตรากำลังให้เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า - จัดทำแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ - จัดทำมาตรฐานตำแหน่งและอัตรากำลัง	การปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องต่อ การบรรลุวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์ พันธกิจเพื่อก้าวสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน
๒. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร	- จัดการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคนดี คนเก่ง - จัดการคัดเลือกโดยกระบวนการที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ - สำนักงาน ก.ค. เป็นศูนย์สรรหาการบรรจุแต่งตั้ง การคัดเลือกในตำแหน่งทางการบริหาร	การมีศูนย์สรรหาเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการทดสอบที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้ง่าย
๓. การประเมินผลการปฏิบัติงาน	-การประเมินผลการปฏิบัติงานอีกระบบ ผลงานตามตัวชี้วัดและระบบสมรรถนะ	การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อการเลื่อนขั้น เลื่อน มีหลักฐานตรวจสอบได้ โดยยึดหลักผลงานและสมรรถนะ
๔. การบริหารค่าตอบแทนสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทน	- จัดให้มีระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรม - จัดระบบสวัสดิการประโยชน์ตอบแทนจูงใจการทำงาน - กำหนดกรอบเพดาน ภาระค่าใช้จ่ายด้าน การบริหารบุคคลไม่สูงกว่าที่กฎหมายบัญญัติ	จัดทำบัญชีเงินเดือนที่ สอดคล้องกับระบบราชการ โดยรวมและสวัสดิการ ประโยชน์ตอบแทนที่จูงใจ บุคลากร

ประเด็น	สาระ	เหตุผล
๕. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดให้มีการพัฒนาบุคลากรโดยยึดหลักสมรรถนะ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- สมรรถนะหลัก</li> <li>- สมรรถนะกลุ่มงาน</li> <li>- สมรรถนะเฉพาะตำแหน่ง</li> <li>- สมรรถนะนักบริหาร</li> </ul> </li> <li>- จัดให้มีการพัฒนาหลักสูตรและวิธีการพัฒนานักบริหารและบุคลากรท้องถิ่นสู่มืออาชีพ</li> <li>- จัดให้มีการจัดทำพจนานุกรมสมรรถนะเพื่อการบริหารสมรรถนะสู่มืออาชีพ</li> </ul>	การพัฒนาโดยยึดหลักสมรรถนะเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีมาตรฐานสูงอย่างมืออาชีพ
๖. การวางแผนพัฒนาสายอาชีพ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดให้มีการทำแผนพัฒนาสายอาชีพ</li> </ul>	องค์การบริหารท้องถิ่นจูงใจบุคลากร คนดี คนเก่ง ให้อยู่ในองค์กร
๗. การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดให้มีการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรมุ่งสู่หลักธรรมาภิบาลและมุ่งผลสัมฤทธิ์แบบบูรณาการ</li> </ul>	ก็นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้
๘. การพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดให้มีการเสริมสร้างความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตกับคุณภาพการทำงาน</li> </ul>	คำนึงถึงคุณภาพชีวิตการทำงาน
๙. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล</li> </ul>	-ยึดหลัก Result-Based เพื่อแสดงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
๑๐. อำนาจบังคับบัญชา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยมีการจัดลำดับและแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาให้แก่ปลัดและ ผอ. ตามที่กฎหมายกำหนด</li> </ul>	เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ตามหลักการลดขั้นตอนและมอบอำนาจ
๑๑. วินัย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้มีการบัญญัติด้านวินัยในกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติราชการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประกันสิทธิพื้นฐานของข้าราชการ</li> <li>- พิทักษ์ระบบคุณธรรม</li> </ul>

# Conceptual Design of HR Local Administration



ในการออกแบบการพัฒนากระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้บรรลุผลได้ ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีแผนการดำเนินการกำหนดกรอบแนวคิดให้แล้วเสร็จภายในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งผลการดำเนินการเป็นไปตามแผนที่กำหนด โดยระยะต่อไปเป็นขั้นตอนการนำกรอบแนวคิดแปลเป็นร่างกฎหมายระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน

WORK PLAN					
	เดือน	กุมภาพันธ์	มีนาคม	เมษายน	พฤษภาคม
ประเด็น					
กำหนดกรอบ		←→			
ยกร่างกฎหมาย			←→		

(๕) แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

โดย

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

## กรอบความคิดรวบยอดกฎหมายการกระจายอำนาจ

กรอบความคิดรวบยอดกฎหมายการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย ๑๑ ประเด็นพิจารณา ครอบคลุม การกระจายอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่น ซึ่งคณะอนุกรรมการได้ทบทวนบริบทปัจจุบัน และวางอนาคตการกระจายอำนาจอีก ๑๐ – ๒๐ ปีข้างหน้า เพื่อให้สังคมไทยเข้าใจการกระจายอำนาจชัดเจน ตรงกันว่า การกระจายอำนาจมี ๒ แง่มุมซึ่งมีความสัมพันธ์กัน คือ

(๑) การกระจายอำนาจเป็นกลไกนโยบายในการปฏิรูปการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่เสียใหม่ ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และ

(๒) การกระจายอำนาจเป็นนโยบายการเมืองที่ส่งเสริมความสามารถของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการตนเองอันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

### ๑. การกระจายอำนาจ ควรหมายถึง

๑) การกระจายโอกาสให้องค์กรบริหารท้องถิ่นริเริ่มงานและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีนัยต่อไปว่ากฎหมายใดที่จะบัญญัติต่อไปจะต้องให้อาสาท้องถิ่น ดำเนินการนอกเหนือจากภารกิจในพื้นที่

๒) การมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น หมายถึงความรับผิดชอบมาก่อน ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงการปฏิบัติและความรับผิดชอบต้องชัดเจน แต่ไม่ได้เน้นว่ารับผิดชอบอะไร นอกเหนือจากภารกิจพื้นที่

๓) การคืนบทบาทหน้าที่รัฐบางประการให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรบริหารท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองในพื้นที่ของตนได้ โดยคำนึงถึงการเข้าใจ เข้าถึงความต้องการและความรวดเร็วในการตอบสนอง และบริการประชาชน

### ๒. แนวความคิดทางวิชาการของการกระจายอำนาจควรนำไปใช้ในการปฏิบัติ มี ๕ แนวคิด ดังนี้

๑) การมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ (SUBSIDIARITY)

๒) หลักเชิงเศรษฐศาสตร์การคลัง เป็นเรื่องของการกำหนดระดับของการปกครอง การบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจใช้ทรัพยากรเพื่อทำภารกิจของรัฐแต่ละด้าน (EFFICIENCY IN RESOURCE ALLOCATION)

๓) การทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีกำลังความสามารถในการสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศในระบบโลก (LOCALIZATION AND EMPOWERMENT) ซึ่งที่ผ่านมาท้องถิ่นเป็นภาระของประเทศ และต้องเร่งให้ชุมชนพื้นที่เข้มแข็งและเป็นกำลังของประเทศ

๔) การสร้างดุลยภาพในบทบาทหน้าที่ของรัฐ เอกชน ประชาชน เพื่อความมั่นคงของชีวิตประชาชน และประเทศ (BALANCING POWER OF THE STATE, MARKET AND PEOPLE)

๕) การคืนอำนาจหน้าที่รัฐให้แก่ประชาชน (DEVOLUTION OF POWER)

ทั้งนี้ ๕ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นเป็นฐานของแนวความคิดการกระจายอำนาจและนำไปสู่เงื่อนไขของการกระจายอำนาจในอนาคตต่อไป

### ๓. หลักการปกครองตนเองและการบริหารที่เฝ้ารองรับการกระจายอำนาจ มี ๒ หลักการสำคัญ ดังนี้

๓.๑ หลักการของการเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีระบบตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

๓.๒ หลักการความร่วมมือกันปฏิบัติงาน ก็ความร่วมมือกันระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้หลักของการมีส่วนร่วมและความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักในการบริหารงานหรือบริหารทรัพยากรให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

#### ๔. ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นควรมี ๓ ส่วน อย่างชัดเจน ดังนี้

๑) ส่วนที่เป็นภารกิจพื้นฐานที่องค์กรบริหารท้องถิ่น ต้องทำตามรัฐธรรมนูญกำหนด เช่น กำหนดให้ทำเรื่องพื้นฐานอย่างน้อย ๖ ด้าน ได้แก่ ด้านสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การศึกษาอบรม และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นต้น

๒) ส่วนที่เป็นภารกิจ/อำนาจหน้าที่ที่เกิดจากมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ให้เป็นขององค์กรบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนที่ภาครัฐได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดอื่นที่บัญญัติไว้ให้องค์กรท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการ เช่น ได้แก่ การสาธารณสุข การคมนาคม เป็นต้น

๓) ส่วนที่เป็นภารกิจเสริมหรือภารกิจที่องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะทำเพิ่มเติมได้ (ทั้งที่เกิดจากภารกิจที่รัฐถ่ายโอนมาให้ หรือเกิดจากการที่องค์กรบริหารท้องถิ่นร้องขอให้มีการถ่ายโอน และรวมถึงภารกิจที่เกิดจากการริเริ่มเสนอขององค์กรบริหารท้องถิ่นเอง) ซึ่งมีได้หลากหลายประเภทขึ้นอยู่กับสภาพความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ อาทิ การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ และการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยให้อิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นในการเลือกทำ/ไม่ทำและมีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินภารกิจนั้น ๆ

ต้องกำหนด อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรบริหารท้องถิ่นให้ชัดเจนในกฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- อำนาจ คือ การให้อำนาจเพื่อทำภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ โดยมีอำนาจทั้งทางการเงิน การปฏิบัติงาน และการควบคุมสั่งการคน
- หน้าที่ คือ สิ่งที่ต้องปฏิบัติหรืออาจปฏิบัติ
- ความรับผิดชอบ คือ การต้องตระหนักว่าต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ชุมชนท้องถิ่น Responsibility and Accountability ซึ่งส่วนนี้จะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ

#### ๕. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นด้วยกัน ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่น มีได้ ๘ รูปแบบ ดังนี้

๑) รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจเดียวกัน โดยจัดระบบความสัมพันธ์ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ เช่น ภารกิจการศึกษา กำหนดพื้นที่การจัดการศึกษาให้ชัดเจน เช่น รัฐจะจัดการศึกษาระดับบน เทศบาลอาจจัดการศึกษาระดับประถม มัธยมต้น มัธยมปลาย เป็นต้น

๒) รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจเดียวกัน แต่แตกต่างกันตามขนาดของกิจการที่ทำ

๓) รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการกระบวนการเดียวกัน แต่แตกต่างกันที่ขั้นตอนดำเนินการ เช่น งานบางอย่างมีเป็นขั้นตอน รัฐก็อาจจะทำขั้นตอนหนึ่ง เอกชนทำขั้นตอนหนึ่ง เป็นต้น

๔) รัฐและองค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการร่วมกันในลักษณะการลงทุนร่วมกัน ซึ่งเป็นการลงทุนร่วม จะต้องไปเขียนกฎหมายรองรับเป็นสัญญาหรือการลงทุนร่วม

๕) รัฐเป็นเจ้าของภารกิจแต่มอบหมายให้องค์กรบริหารท้องถิ่นดำเนินการแทน

คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น



๖) รัฐเป็นเจ้าของภารกิจและเป็นผู้ดำเนินการ แต่องค์กรบริหารท้องถิ่นมีบทบาทให้ความร่วมมือและสื่อสารให้ประชาชนในพื้นที่เข้าใจ เช่น เรื่องภัยพิบัติ เรื่องความมั่นคง เป็นต้น

๗) องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าของภารกิจแต่ไม่ทำเอง โดยมอบหมายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรบริหารท้องถิ่นด้วยกัน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่น หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ ดำเนินการ อาจกล่าวได้ว่าองค์กรบริหารงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องทำเองทุกเรื่อง

๘) องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการกิจหรือสนับสนุนการดำเนินงานที่ข้ามเขตพื้นที่ทั้งที่มีเขตติดต่อกันและไม่ติดต่อกันรวมทั้งข้ามเขตประเทศ (ต่างประเทศ) ได้

องค์กรบริหารท้องถิ่นหลายแห่งสามารถดำเนินงานในพื้นที่เดียวกันหรือต่างพื้นที่ได้โดยมีเป้าหมาย คือการจัดการปัญหาสาธารณะร่วมกันในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน

องค์กรบริหารท้องถิ่นหลายแห่งสามารถดำเนินการให้การสนับสนุนการปฏิบัติการกิจในพื้นที่เดียวกันหรือต่างพื้นที่ได้โดยมุ่งประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้ โดยจะต้องมีกลไกทางกฎหมาย ในเรื่องความร่วมมือและการมอบอำนาจเพื่อให้เกิดความร่วมมือมารองรับเรื่องดังกล่าวไว้

## ๖. รายรับและรายได้ให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น

๑) ให้มีการประกันรายได้ขององค์กรบริหารท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอสามารถดำเนินการตามภารกิจพื้นฐานขั้นต่ำตามที่รัฐธรรมนูญ/กฎหมายอื่นกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ในส่วนที่เป็นภารกิจที่องค์กรบริหารท้องถิ่นริเริ่มดำเนินการ รัฐจะต้องให้การสนับสนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอดำเนินการดังกล่าว เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจรับรองเรื่องที่จะให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ โดยจัดสรรเงินให้เพียงพอแก่ท้องถิ่นด้วย

๒) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักความสามารถในการหารายได้ หลักการพึ่งพาตนเอง หลักความเป็นอิสระทางการคลังและหลักความเสมอภาคทางการคลัง

๓) เพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จะต้องกำหนดให้เงินอุดหนุนที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วถือเป็นข้อผูกพันตามกฎหมาย

๔) มติของคณะกรรมการกระจายอำนาจแห่งชาติในการกำหนดรายได้และการจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องมีผลผูกพันให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม

## ๗. การจัดทำแผนร่วมกันและสัญญาแผนปฏิบัติราชการ

๑) ให้มีกลไก/มาตรการเพื่อให้องค์กรบริหารท้องถิ่นร่วมกันจัดทำแผนตั้งแต่ในระดับพื้นที่จนถึงระดับจังหวัด โดยจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายอื่นใดที่จะให้ท้องถิ่นจัดทำแผนร่วมกัน

๒) ให้มีการจัดระบบวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ให้องค์กรบริหารท้องถิ่นทำงานหนุนเสริมซึ่งกันและกันภายในพื้นที่จังหวัด โดยที่หน่วยงานองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัดควรทำหน้าที่ประสานแผนรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการ และจัดแบ่งความรับผิดชอบไปยังองค์กรบริหารท้องถิ่นต่าง ๆ ในขอบเขตที่เหมาะสมกับขนาดของปัญหาสาธารณะ ซึ่งจะทำให้เกิดการบูรณาการกันขึ้น (เดิมบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ อบจ.)

## ๘. มาตรฐานการบริการสาธารณะ

๑) ให้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะซึ่งพัฒนาขึ้นร่วมกันระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นและภาคประชาชน เน้นให้องค์กรบริหารท้องถิ่นกับภาคประชาชนทำข้อตกลงตกลงขั้นต่ำ อาจจะทำให้ส่วนกลางเข้าไปช่วยในเรื่องเทคนิคและวิธีคิดต่าง ๆ เพื่อประกันว่าท้องถิ่นมีมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะ

๒) ให้มีการจัดทำข้อมูลต้นทุนมาตรฐานการบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ (Standard Public Service Costs) เพื่อนำไปสู่การประกันรายได้ขั้นต่ำให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น สำหรับดำเนินภารกิจพื้นฐาน (ภารกิจที่ต้องทำ) และจะต้องปรับเปลี่ยนสูตรการจัดสรรภาษี/เงินอุดหนุนให้สอดคล้องกัน และรัฐจะต้องมีบทบาทในการอุดหนุน ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือเพื่อให้้องค์กรบริหารท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

๓) ให้มีหน่วยงานกลางเพื่อประเมินมาตรฐานการบริการสาธารณะ

## ๙. การกำกับ ติดตาม และประเมินผล

องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องรายงานข้อมูลที่เป็นต่อสาธารณะเป็นประจำ เช่น ผลการดำเนินงาน การจัดซื้อ จัดจ้าง การใช้จ่ายงบประมาณ รายงานทางการเงินการบัญชี เป็นต้น

ประเภทภารกิจ	เครื่องมือในการกำกับดูแล	ช่องทางในการกำกับดูแล
ภารกิจพื้นฐาน (Core function)	โดยกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หนังสือสั่งการ หรือการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ ฯลฯ	- ก่อนการดำเนินการ (pre-audit) คือ ดูก่อนดำเนินการ - รัฐกำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม/รายงาน/เปิดเผยข้อมูล และกำกับดูแลผ่านการสั่งการ ตูมสายการบังคับบัญชา และผ่านกระบวนการทางศาลปกครอง
ภารกิจเสริมหรือภารกิจที่สามารถทำเพิ่มเติมได้ (auxiliary function)	โดยแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ มาตรฐานวิชาชีพ โดยตัวชี้วัดผลสำเร็จ และโดยข้อมูลผลการดำเนินงาน	- รัฐจะจูงใจ/กระตุ้นให้องค์กรบริหารท้องถิ่น จัดบริการสาธารณะ โดยให้อิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการ เน้น การตรวจสอบภายหลังการปฏิบัติงาน (post-audit) - รัฐกำกับดูแลผ่านคำแนะนำ/แนวนโยบาย และผ่านกระบวนการทางศาลปกครอง

ทั้งนี้ การกำกับดูแลหรือการตรวจสอบขององค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายในการจัดการ ประเด็นปัญหาสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยต้องไม่ก้าวล่วงความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นในการเลือกวิธีการจัดการปัญหาที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และต้องสนับสนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น

บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ได้ตามความเหมาะสมและต้องไม่ติดขัดปัญหาเรื่องพื้นที่ดำเนินงาน

ควรยกเลิกการกำกับดูแลที่ไม่จำเป็นที่กำหนดเป็นกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารท้องถิ่น และเน้นการกำหนดมาตรฐาน กรอบการทำงาน กรอบรักษาวินัย การเงินการคลังและการตรวจสอบผลสำเร็จภายหลังการปฏิบัติงาน และกระตุ้นหรือจูงใจให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติตาม ซึ่งจะเป็นการให้อิสระแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นในการเลือกดำเนินภารกิจและวิธีการที่เหมาะสมในแต่ละบริบทชุมชนท้องถิ่น

อำนาจสูงสุดในการกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นควรอยู่ที่ “ฝ่ายตุลาการ”

ในการนี้ กฎหมายกระจายอำนาจ (หรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารท้องถิ่น) ควรกำหนดให้อำนาจชี้ขาดในการกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นหรือการวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินงาน การเงินการคลัง หรือการถอดถอนผู้บริหาร/สมาชิกสภาท้องถิ่น ฯลฯ อยู่ที่ศาลปกครองหรือศาลอื่นๆ (ศาลวินัยทางการเงินการคลัง) เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลหรือการตรวจสอบขององค์กรบริหารท้องถิ่นมากเกินไปจนขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่น

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

#### ๑๐. การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน

๑) ขอบเขตการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชน องค์กรบริหารท้องถิ่นจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในกิจการขององค์กรบริหารท้องถิ่นตั้งแต่กระบวนการต้นทางไปจนถึงปลายทางการบริหารงานท้องถิ่น อาทิ การร่วมทำประชาคมเพื่อการวางแผนและตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรม/โครงการต่างๆ ขององค์กรบริหารท้องถิ่น การตรวจสอบโดยข้อมูล การดำเนินงาน ผลสำเร็จของงาน และระดับการพัฒนาในคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น

๒) องค์กรบริหารท้องถิ่นอาจมอบหมายการดำเนินภารกิจพื้นฐานบางประเภทให้แก่ภาคชุมชน/ภาคประชาสังคมในการดำเนินการแทนได้ และอาจให้การสนับสนุนทางงบประมาณ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ที่จำเป็น

#### แนวทางการดำเนินการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยภาคประชาชน

ประเภทภารกิจ	เครื่องมือในการกำกับดูแล	ช่องทางในการกำกับดูแล
ภารกิจพื้นฐาน (Core function)	โดยกระบวนการมีส่วนร่วมในการทำงานกับองค์กรบริหารท้องถิ่น โดยมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะ โดยตัวชี้วัดผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหา/การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และโดยการตรวจสอบข้อมูลผลการดำเนินงาน	- ก่อนและหลังการดำเนินการ (pre&post audit) โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางตรงผ่านตัวแทน สมัชชาพลเมือง ในการประชุมประชาคม การประชาพิจารณ์ การตรวจสอบผลการดำเนินงาน หรือการถอดถอนผู้บริหาร/นักการเมืองท้องถิ่น
ภารกิจเสริมหรือภารกิจที่สามารถทำเพิ่มเติมได้ (auxiliary function)		

การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ สภาพลเมือง สภาตรวจสอบภาคประชาชน เป็นต้น

## ๑๑. การบริหารกฎหมายกระจายอำนาจ

### กลไกระดับมหภาค

๑) ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระด้านการกระจายอำนาจ ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารของประเทศ และทำหน้าที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจโดยตรง และบูรณาการการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วยกัน

๒) คณะกรรมการการกระจายอำนาจแห่งชาติประกอบด้วยผู้แทน ๔ ฝ่าย ได้แก่ รัฐ/ส่วนราชการ ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ (หรืออาจมีฝ่ายที่ ๕ ได้แก่ตัวแทนภาคประชาสังคมได้) และฝ่ายประจำควรมาจากข้าราชการส่วนกลางที่ทำงานด้านการกระจายอำนาจ หรือจากพนักงานท้องถิ่น

ทั้งนี้ ต้องกำหนดให้หน่วยงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ (หรือชื่ออื่น) มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ และทำงานในเชิงยุทธศาสตร์เพิ่มมากขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการบริหารให้บรรลุยุทธศาสตร์ตามที่ได้กำหนดไว้

### กลไกระดับจุลภาค

จัดให้มี “หน่วยงานสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจ (หรืออาจเรียกว่า กกถ.น้อย) ภายในส่วนราชการระดับกระทรวง/กรมที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ เพื่อเป็นหน่วยติดตามและประสาน เร่งรัดการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจในระดับส่วนราชการต่าง ๆ

\*\*\*\*\*

(๖) แนวทางการปฏิรูประเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

โดย

คณะอนุกรรมการปฏิรูประเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

สรุปประเด็นปัญหาระเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและแนวทางปฏิรูป  
และข้อเสนอแนะ/ความเห็นของคณะอนุกรรมการบริหาร

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการบริหาร และแนวทางปฏิบัติ
๑.	ปัญหาการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท.		
	๑.๑ การวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท.	<p>๑. พ.ร.บ.จัดตั้ง อปท. มิได้ให้คำอธิบายอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ทำให้มีปัญหาในการตีความว่าเรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. หรือไม่ เช่น</p> <p>๑) การจ้างครูสอนพิเศษเพื่อติวให้เด็กในพื้นที่เพื่อเตรียมสอบระดับประเทศ (o-net)</p> <p>๒) อปท. การจ้างเหมารถรับส่งนักเรียน</p> <p>๓) การจัดหาผู้สูงอายุไปไหว้พระ ๙ วัด</p> <p>๒. การตรวจสอบของ สตง. ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบ/หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย</p> <p>๓. สตง. ไม่ค่อยยอมรับคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบเบิกจ่ายฯ ข้อ ๑๐๓ กรณี สตง. ตรวจสอบ อปท. และมีข้อทักท้วง และการใช้อำนาจดังกล่าวอาจจะเป็นการขัดกับระเบียบและกฎหมายจัดตั้งที่กำหนดอำนาจวินิจฉัยให้เป็นของปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี ซึ่งอาจจะเกิดปัญหากับ อปท. ในอนาคตได้</p>	<p>- แจ้งให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาดำเนินการ ดังนี้</p> <p>๑. ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้ง อปท. ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ อปท. ให้มีขอบเขตที่ชัดเจน จะได้ไม่ต้องมีการตีความ</p> <p>๒. กรณีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของ อปท. ควรกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยในระดับต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย (คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย มท.) องค์การที่ออกระเบียบ, คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือใช้แนวคำวินิจฉัยของศาลเป็นบรรทัดฐาน</p> <p>๓. รวบรวมและเผยแพร่แนวคำวินิจฉัย เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง เช่น อปท. อำเภอ จังหวัด สตง. ปชช. ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน</p> <p>๔. เชิญ สตง. เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกระเบียบ/หนังสือสั่งการต่างๆ เพื่อจะได้ทราบถึงหลักการและเหตุผล ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบของ สตง. มีมาตรฐาน และประสิทธิภาพมากขึ้น</p>

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
			๕. ยกเลิก ข้อ ๑๐๓ ของระเบียบเบิกจ่ายฯ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว
๒.	การบังคับใช้ระเบียบไม่ครอบคลุม อปท. ทุกประเภท, ล้าสมัย		
	๒.๑ การบังคับใช้ระเบียบไม่ครอบคลุม อปท.ทุกประเภท ล้าสมัย	<p>การบังคับใช้ระเบียบไม่ครอบคลุม อปท.ทุกประเภท มีผลทำให้การบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้ เช่นเดียวกันดำเนินการได้เฉพาะ อปท. ที่มีระเบียบกำหนด เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ระเบียบ มท. ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนคำรักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ <u>ใช้บังคับเฉพาะเทศบาล กับเมืองพัทยา ไม่ใช้บังคับกับ อบจ., อบต.</u></li> <li>- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดตั้งยามท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ <u>ใช้เฉพาะบังคับเทศบาล ไม่ใช้บังคับกับ อปท. ประเภทอื่น</u></li> <li>- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้เอกชนกระทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๑ ส่งผลให้ อบจ. สามารถมอบให้เอกชนเข้ามกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ได้ ดังนั้น อบจ. สามารถมอบให้เอกชนดำเนินการ กำจัดขยะได้ แต่สำหรับ เทศบาล และ อบต. ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากปัจจุบัน พรบ.เทศบาล และ พรบ.อบต. ไม่ได้ให้อำนาจในการการออกเป็นระเบียบฯไว้ เหมือน อบจ.</li> </ul>	<p>๑. แจ้งให้ มท. ออกระเบียบให้ครอบคลุมบังคับใช้กับ อปท. ทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาความจำเป็นในเรื่องนั้นด้วย</p> <p>๒. กรณีที่เกี่ยวกับการดำเนินการของ อปท. เรื่อง รีไซเคิลขยะ และพลังงานไฟฟ้าโซลาร์เซลล์ ในระยะเร่งด่วน มท. ควรพิจารณา ออกหนังสือสั่งการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ อปท. และอาจพิจารณากำหนดระเบียบในเรื่องนั้นๆ ต่อไป</p> <p>๓. ข้อเสนอในเชิงหลักการ ให้ มท. พิจารณาทบทวน หนังสือสั่งการและหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ อปท. ถือปฏิบัติที่ผ่านมา หนังสือสั่งการและหลักเกณฑ์ใด ล้าสมัยก็ให้ยกเลิก หรือปรับปรุงให้เหมาะสมกับ สภาวะการณ์ปัจจุบัน</p>

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
		- ปัจจุบัน อปท. มีแนวโน้มที่จะต้องดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการรีไซเคิลขยะ และพลังงานไฟฟ้าโซลาร์เซลล์มากขึ้น แต่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางให้ อปท. ปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัญหาว่า อปท. ควรดำเนินการอย่างไร	
๓	<b>การกำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน</b>		
	๓.๑ ราคาากลาง	ตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้ราคาพาณิชย์จังหวัด ซึ่งมีบางรายการราคาไม่เป็นปัจจุบัน และมีรายการไม่ครบถ้วน (ระเบียบพัสดุ)	- ให้รอความชัดเจนจาก ร่าง พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐก่อน
	๓.๒ ปัญหาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบและการอนุมัติแบบแปลนในการก่อสร้าง	บุคลากรของ อปท. โดยเฉพาะด้านช่าง ยังขาดความเชี่ยวชาญและความชำนาญเฉพาะด้านในการพิจารณาแบบแปลนโครงสร้างอาคาร หรือการก่อสร้าง ทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้อนุมัติได้	- ควรจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ และพัฒนาบุคลากรด้านนี้ให้มีความสามารถเพิ่มขึ้น และควรเสนอให้คณะอนุกรรมการทรัพยากรบุคคลพิจารณาเนื่องจากเป็นปัญหาเกี่ยวกับพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น
	๓.๓ การกักเงิน กรณีไม่ก่อนนี้ผู้กักเงินกำหนดไว้ไม่ครบทุกหมวดรายจ่าย ให้กักเงินเฉพาะในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง (ระเบียบเบิกจ่าย)	อปท. ไม่สามารถกักเงินในหมวดรายจ่ายอื่นกรณีที่มีความจำเป็นได้ เช่น หมวดค่าตอบแทน เป็นต้น	- แจ้งให้ มท. พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเกี่ยวกับการกักเงิน



	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
	๓.๔ การจัดหาอาหารกลางวัน	การจัดหาอาหารกลางวัน ให้แก่นักเรียนและเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กรณีงบประมาณเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต้องดำเนินการโดยวิธีสอบราคา ซึ่งในความเป็นจริงการใช้วิธีสอบราคา อาจไม่ได้อาหารที่มีคุณภาพ เนื่องจากผู้เสนอราคาต่ำสุด อาจจะมีการปริมาณหรือลดคุณภาพอาหารลงเพื่อให้เกิดความคุ้มทุน	ควรรอความชัดเจนจากร่าง พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ก่อน
	๓.๕ สถานที่กลางสำหรับเป็นศูนย์รวม ข้าราชการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	สธ. ออกประกาศ เรื่อง สถานที่กลางสำหรับเป็นศูนย์รวมข้าราชการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้จังหวัดกำหนดสถานที่กลางเพื่อเป็นศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. และใช้เป็นสถานที่สำหรับการยื่นซองและเปิดซองสอบราคา/ประกวดราคา ทำให้เป็นภาระกับ อปท. ทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ จนท. และเงินสนับสนุนศูนย์ฯ โดยไม่สามารถแก้ไขหรือป้องกันการทุจริตการจัดซื้อหรือจัดจ้างอย่างแท้จริง (ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๑๙๙๔ ลว. ๓๐ ก.ย. ๕๓)	ควรรอความชัดเจนจากร่าง พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ก่อน
	๓.๖ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา	เสนอวงเงินการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคาจากไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท	ควรรอความชัดเจนจากร่าง พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ก่อน
	๓.๗ การจัดซื้อคอมพิวเตอร์ของ อปท.	กรณีการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ของ อปท. ต้องขออนุมัติต่อคณะกรรมการระดับจังหวัดทั้งการจัดซื้อในและนอกบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ (ที่ มท ๐๒๑๐.๕/ว ๔๑๕ ลว. ๓ ก.พ.๕๓)	ควรแก้ไขหลักเกณฑ์ว่ากรณีเป็นการจัดซื้อตามคุณลักษณะที่ทางราชการกำหนด เช่น ICT ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับจังหวัด

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
	<p>๓.๘ การพิจารณาเลื่อนระดับชั้นของข้าราชการหรือการพิจารณาเงินเพิ่มเหตุพิเศษต่างๆ ของข้าราชการ ดำเนินการไปด้วยการล่าช้า ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน</p>	<p>คณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาหลังจากที่ อปท. ได้รับเรื่องแบบสรุปคำขอ มีการพิจารณาล่าช้าหลายปี ไม่ตรงกับหลักการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว</p>	<p>ควรกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาของผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้เวลาเท่าไร หากดำเนินการไม่ทันขอให้มีการดำเนินการ แก่ผู้เกี่ยวข้องตามแต่ละกรณี หรือให้ถือว่าผู้ขอรับการประเมินได้ฝ่ายการประเมินโดยปริยาย</p>
	<p>๓.๙ ระเบียบ มท. ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้ ผวจ. เป็นผู้อนุมัติ การเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น</p>	<p>ผวจ. บางจังหวัด/นายอำเภอ ไม่อนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่นเดินทางไปราชการ หรือพิจารณาล่าช้าจนเกินกำหนดระยะเวลาเดินทาง ทำให้เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน</p>	<p>๑. กรณีการเดินทางไปราชการต่างประเทศ เห็นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติเหมือนเดิม ๒. กรณีการเดินทางไปราชการภายในประเทศ ควรแจ้งให้ มท. พิจารณาปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่นเดินทางไปราชการ โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทำเป็นหนังสือแจ้งเพื่อทราบเท่านั้น ทั้งนี้ ให้มีความคล่องตัวในการเดินทางยิ่งขึ้น โดยอาจกำหนดเป็นภารกิจที่ต้องขออนุมัติ ผวจ. หรือกำหนดระยะเวลาเท่าใดที่ต้องขอ ผวจ.</p>

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
๔	ขอให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน		
	๔.๑ ขอให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติ	<p><u>หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติที่กำหนดเป็นหนังสือสั่งการอาจก่อให้เกิดปัญหาการทักท้วงจากหน่วยงานตรวจสอบในอนาคต เช่น</u></p> <p>๑. ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ของ อปท. (ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว๑๓๔๗ ลว. ๑๙ พ.ค. ๕๑)/ ค่าใช้จ่ายในการแข่งขันกีฬาของ อปท. (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๕๘๙ ลว. ๓ พ.ค. ๕๗)</p> <p>๒. ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๑๕๖๒ ลว. ๑๕ พ.ค. ๕๐)</p> <p>๓. ค่าใช้จ่ายในการสอบแข่งขันบุคคลเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ อปท. ที่หักจากเงินค่าธรรมเนียมการสอบ</p> <p>๔. การเช่ารถยนต์มาใช้ในราชการ (ตัวเลขที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๕๘๗ ลว. ๑๑ เม.ย. ๕๙)</p> <p>๕. การประกันภัยทรัพย์สินของ อปท. การประกันภัยรถยนต์ (ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๖๓๓ ลว. ๑๔ ส.ค. ๕๒)</p> <p>๖. การติดตั้งและเบิกค่าใช้จ่ายในการใช้เครื่องมือสื่อสารของ อปท. (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๑๕๕๑ ลว. ๒๖ พ.ค. ๕๓)</p> <p>๗. ค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๓๖๕๒ ลว. ๑๗ พ.ย. ๕๓)</p> <p>๘. ทุนการศึกษาที่ อปท. ตั้งงบประมาณมาให้บุคลากรของ อปท. ทุนการศึกษาสำหรับนักเรียน นักศึกษาและผู้ด้อยโอกาส (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๙๖๖ ลว. ๓ เม.ย. ๕๓)</p>	เสนอให้ มท. ปรับปรุงหนังสือสั่งการโดยออกเป็นระเบียบ เพื่อให้สอดคล้องสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และเป็นไปตาม พ.ร.บ. จัดตั้งที่กำหนดให้ออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย โดยให้กำหนดรายละเอียดค่าใช้จ่ายให้ชัดเจนทั้งในส่วนของรายการและจำนวนเงินที่จ่ายได้

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
		<p>๑๐.ค่าใช้จ่ายในการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร (ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๐๔๐ ลว. ๑๖ พ.ย. ๕๒)</p> <p>๑๑.การตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายค่ารับรองของ อปท. (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๓๘๑ ลว. ๒๘ ก.ค. ๕๘)</p> <p>๑๒.ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๙๖๖ ลว. ๓ เม.ย. ๕๓)</p> <p>๑๓.การส่งเงินค้ำประกันผู้ประสพภัยกรณีรถของ อปท. ทำให้เกิดความเสียหาย (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๑๐๓๓ ลว. ๑๖ มี.ค. ๕๕)</p> <p>๑๔.การสนับสนุนและดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนของ อปท.</p> <p>๑๕.ค่าใช้จ่ายในการส่งนักเรียนของสถานศึกษาสังกัด อปท. เดินทางเข้าร่วมกิจกรรมในประเทศและต่างประเทศ</p>	
	<p>๔.๒ ปัญหาการเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน ต้องเช่าซื้อในท้องที่ของที่ทำงาน หากเป็นท้องที่อื่นไม่สามารถเบิกได้ (<u>ท้องที่หมายถึง อำเภอ</u>)</p>	<p>ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การเบิกจ่ายค่าเช่าซื้อบ้าน จะต้องเช่าซื้อในเขตท้องที่ที่ตนเองทำงานอยู่ ท้องที่หมายถึง เขตอำเภอ ปรากฏว่าในปัจจุบันข้าราชการ/พนักงานท้องถิ่น ทำงานอยู่ในเขตท้องที่หนึ่ง แต่ไม่มีบ้านให้เช่าหรือเช่าซื้ออยู่ จึงต้องไปเช่าอยู่ในท้องที่ข้างเคียงซึ่งมีบ้านให้เช่า/เช่าซื้อ ประกอบปัจจุบันการเดินทางได้สะดวกกว่า</p>	<p>เป็นการกำหนดตามกระทรวงการคลัง ทั้งนี้หากกระทรวงการคลังมีการแก้ไข ก็ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นแนวทางเดียวกัน</p>

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
๕	ขอให้ปรับปรุงวงเงิน/อัตรา ที่ อปท. เบิกจ่ายได้ และให้อำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น		
	๕.๑ อัตราค่าเช่าบ้าน และอัตราที่ใช้สำหรับเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ รวมทั้งปัญหาทางด้านงานธุรการที่จะต้องมีการจัดทำเอกสารประกอบการเบิกจ่ายมากเกินไป	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อัตราที่กำหนดสำหรับเบิกค่าเช่าบ้าน มีอัตราที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ข้าราชการที่เช่าบ้านอยู่จะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เป็นภาระสำหรับข้าราชการซึ่งมีเงินเดือนน้อยอยู่แล้ว ซึ่งในความเป็นจริงบ้านพักหรือห้องพักออาศัย ได้มีการปรับค่าเช่าไปมากแล้ว</li> <li>- อัตราค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางของข้าราชการต่ำเกินไป ซึ่งปัจจุบันค่าครองชีพสูงขึ้นมาแล้ว</li> <li>- จะต้องมีการเขียนรายงานการเดินทางประกอบเอกสารหลายแผ่นกว่าจะเบิกเงินได้ และเมื่อหน่วยตรวจมาตรวจมักจะจับผิดในการเขียนไม่ถูกต้อง</li> </ul>	เป็นการกำหนดตามกระทรวงการคลัง ทั้งนี้หากกระทรวงการคลังมีการแก้ไข ก็ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นแนวทางเดียวกัน
๖	ขอให้ปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับเงินสะสม		
๖.๑	การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสม	การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสม ระเบียบกำหนดให้กระทำได้อต่อเมื่อยอดเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอต่อการบริหาร โดยให้ขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด <u>ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่าเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอต่อการบริหาร หมายถึงว่ายอดเงินสะสมต้องเหลือ ๐ หรือไม่</u> ทำให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติและการตรวจสอบ	- แจ้งให้ มท. แก้ไขระเบียบเบิกจ่ายโดยกำหนดให้ชัดเจนในกรณีการใช้จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสม โดยเฉพาะคำว่า “เพียงพอต่อการบริหารงานของอปท.” ว่ามีความหมายแค่ไหน เพียงใด

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
	๖.๒ การใช้จ่ายจากเงินสะสม	<p>๑) การใช้จ่ายจากเงินสะสมของ อปท. มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย (ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๓๑๖๑ สว. ๑๒ ต.ค. ๕๓) ให้ใช้ได้เฉพาะกรณี <u>จำเป็นเร่งด่วน</u> เท่านั้น ทำให้ อปท. ถูกหักท้วงจาก สตง.</p> <p>๒) เกิดปัญหาการตีความว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เป็น <u>จำเป็น</u> และ <u>เร่งด่วน</u></p>	<p>- แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรับปรุงหนังสือสั่งการ โดยกำหนดให้ใช้จ่ายจากเงินสะสมได้ในกรณีมีความจำเป็น</p> <p>- กรณีที่สภาท้องถิ่นไม่อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมตามข้อเสนอของผู้บริหารท้องถิ่น ควรให้มีการตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาเพื่อทบทวนและวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่น และภาคประชาชน โดยให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด</p>
๗	ประเด็นปัญหาอื่นๆ		
	๗.๑ อปท. ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุท้องถิ่น	เมื่อเกิดความเสียหายแก่ราชการ จนท./ตุก.จัดซื้อจัดจ้าง จะถูกดำเนินการทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา ทำให้ไม่มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน	<p>- ควรจัดให้มีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรในงานด้านการพัสดุท้องถิ่นให้มากขึ้น</p> <p>- ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท.ให้มากขึ้น</p>
	๗.๒ การจัดเก็บเงินค่าขยะมูลฝอยโดยมอบให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการไม่สามารถดำเนินการได้	<p>ไม่มีระเบียบ/กฎหมาย ให้อำนาจไว้ ดังนี้</p> <p>๑) พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ม. ๑๘ กำหนดไว้แต่เพียงว่า หากมีเหตุสมควรราชการส่วนท้องถิ่นสามารถมอบให้บุคคลอื่นดำเนินการในการเก็บขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยแทนได้เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติเรื่องมอบอำนาจในการเก็บค่าธรรมเนียมไว้แต่อย่างใด</p> <p>๒) พรบ.กำหนดแผนและขั้นตอน กระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. ๒๕๔๒ ม. ๑๙ วรรคสามกำหนดไว้เพียงว่า องค์กรปกครอง</p>	ควรมีการแก้ไข เพิ่มเติม บทบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมมูลฝอยแทนได้

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
		<p>ส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่น เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้โดยให้คิดค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง <u>แต่ไม่มีบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการใด กำหนดให้ อบท. มอบเอกชน เป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมแทนได้</u></p>	
	<p>๗.๓ ระเบียบ มท. ว่าด้วยรายจ่ายของ อบท. เกี่ยวกับค่าบำรุงสมาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่ครอบคลุมการรวมตัวของกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรายบุคคล</p>	<p>ระเบียบดังกล่าวให้การอุดหนุนเฉพาะสมาคมที่มีสมาชิกเป็น อบท. เท่านั้น ไม่รวมถึงการรวมกลุ่มในลักษณะอื่นๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐใน อบท.</p>	<p>- ควรกำหนดให้ อบท. สามารถให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรที่จัดตั้งโดยข้าราชการท้องถิ่น ในสายงานต่างๆ ภายใต้งบเงินต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. องค์กรนั้นจะต้องจัดตั้งขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย</li> <li>๒. กิจกรรมขององค์กรที่จะสนับสนุนได้ควรมีลักษณะที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของ อบท.</li> </ol>
	<p>๗.๔ ฝ่ายบังคับการตามกฎหมายของ อบท. ไม่สามารถบังคับการได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>อบท. มีกฎหมายที่ต้องบังคับการหลายฉบับ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการสาธารณสุข และกฎหมายการรักษาความสะอาด เป็นต้น แต่ฝ่ายบังคับการตามกฎหมาย (นิติกร) ไม่สามารถบังคับการแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้บริหาร อบท. เกรงแต่จะเสียคะแนนเสียง ที่มาจากการเลือกตั้ง</p>	<p>ไม่ควรแยกฝ่ายกฎหมายหรือนิติกรออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องประกอบด้วยผู้มีอำนาจและผู้บังคับใช้กฎหมาย</p>

	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
	<p>๗.๕ ค่าใช้จ่ายบุคลากรขององค์การปกครองท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๕ กำหนดไม่เกินร้อยละ ๔๐</p>	<p>การให้คำจำกัดความในการตั้งงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๕ แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ของคณะกรรมการมาตรฐานงานบุคคลของท้องถิ่น (ก.ถ.) และ คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นแตกต่างกัน โดย ก.ถ. ตีความว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากร ตั้งได้ไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเฉพาะรายได้ <u>ไม่รวมเงินอุดหนุน</u> ก.กลาง ตีความว่า การตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายบุคลากรคิดจากยอดรวมเงินอุดหนุนด้วย แต่ในการจ่ายจะไม่รวมเงินอุดหนุน</p>	<p>๑. กรณีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลของ อปท. เป็นเรื่องปัญหาการตีความข้อกฎหมาย ควรส่งให้คณะกรรมการมาตรฐานงานบุคคลของท้องถิ่น (ก.ถ.) และคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น (ก.กลาง) พิจารณา</p> <p>๒. สำหรับข้อเสนอที่เห็นควรให้มีการตั้งเป็น <u>กองทุนเงินเดือนและสวัสดิการ</u> นั้น ควรให้อนุกรรมการโครงสร้าง อนุกรรมการการคลัง และอนุกรรมการทรัพยากรบุคคล พิจารณา</p>
	<p>๗.๖ ค่าเบี้ยประชุมที่คณะกรรมการท้องถิ่นตั้งขึ้นตามระเบียบกฎหมายไม่สามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมได้ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการกำหนดราคากลาง</li> <li>- คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง</li> <li>- คณะกรรมการสอบทางละเมิด</li> </ul>	<p>๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตอบข้อหารือว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่ อปท. แต่งตั้ง ไม่สามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ ได้</p> <p>๒. กรณีข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ได้รับแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถเบิกจ่ายค่าตอบแทนได้</p>	<p>ควรแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ได้เหมือนข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเหมือนกัน จะทำให้ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างข้าราชการท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง</p>



	ประเด็นปัญหา	กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น	ข้อเสนอแนะ/ความเห็นของอนุกรรมการ และแนวทางปฏิบัติ
	<p>๗.๗ ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แนวทางในการจัดบริการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ตลอดจนการใช้งบประมาณที่เกี่ยวข้องจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร</p>	<p>กระทรวงมหาดไทยยังไม่มีแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้งบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๔ ของประกาศฯ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายเงินไป อาจเกิดปัญหากับฝ่ายตรวจสอบหรือ สตง. ในอนาคตได้ ว่าค่าใช้จ่ายที่เบิกเป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นตามที่ประกาศดังกล่าวกำหนดไว้หรือไม่</p>	<p>การดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนพื้นที่ รวมถึงการให้บริการสาธารณะที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. สามารถใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. ได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบ</p>
	<p>๗.๘ พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐</p>	<p>การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อให้ข้าราชการบำนาญส่วนท้องถิ่นนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงินได้ นั้นล่าช้ากว่าข้าราชการประเภทอื่น</p>	<p>กระทรวงมหาดไทยได้ยกร่างแก้ไข พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไปพร้อมกับการให้สิทธิข้าราชการพลเรือนแล้ว อยู่ระหว่างขั้นตอนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง จึงไม่ได้มีการพิจารณาขณะนี้อยู่ระหว่างขอให้กระทรวงมหาดไทยได้มีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง</p>