

บัญชีสรุปประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
ของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ที่	ประเด็น	หมายเหตุ
<b>กลุ่มประเด็นด้านการกระจายอำนาจ จำนวน ๔ ประเด็น</b>		
๑	เจตนาารมณัและหลัการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
๒	การจัดระเบียบความสัมพันธ์ด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชน	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
๓	ความเป็นอิสระทางการคลังและประสิทธิภาพในการบริหารการคลังของท้องถิ่น	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
๔	กลไกและการถ่ายโอนภารกิจที่จำเป็นเพื่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
<b>กลุ่มประเด็นด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๔ ประเด็น</b>		
๑	รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
๒	ระบบการเมืองท้องถิ่นที่เป็นการประนอมอำนาจในท้องถิ่น	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น และภาคที่ ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวดที่ ๒ การสร้างความปรองดอง

ที่	ประเด็น	หมายเหตุ
กลุ่มประเด็นด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๔ ประเด็น		
๓	ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทและภารกิจ	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
๔	ระบบการกำกับดูแลและเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

**แบบเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
ของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ**

.....

**ก. กลุ่มประเด็นด้านการกระจายอำนาจ**

**(๑) ประเด็นที่ ๑ : เจตนารมณ์และหลักการการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น**

รัฐต้องกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่น มีความสามารถและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้เอกภาพแห่งรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึงและเพียงพอ

การกำกับดูแลของรัฐให้ทำเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันธรรมาภิบาล และผลสัมฤทธิ์

**(๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)**

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ข้างต้น การกระจายอำนาจต้องครอบคลุมการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

(๑) การเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจ คน เงิน และปัจจัยจำเป็นอื่นๆ ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนประชาชนและท้องถิ่นในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่ตนเองหรือรัฐ

(๒) การสร้างกลไกและกระบวนการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ทัวถึง รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมของประชาชนและท้องถิ่น

(๓) การออกกฎหมาย อาทิ พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจแห่งชาติ พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติอื่นที่จำเป็น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมให้เพียงพอ

**(๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ**

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น เพื่อให้เสริมสร้างความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองและปกครองตนเองได้อย่างเป็นอิสระ ภายใต้ขอบเขตที่ไม่กระทบกับความมั่นคงแห่งรัฐ จะส่งผลให้บรรลุมิติประสงค์ของรัฐหลายประการ อาทิ

(๑) การแก้ปัญหาของคนในท้องถิ่นด้วยตนเองจะสามารถแก้ได้ตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากกว่า

(๒) การเพิ่มพลังประชาชนและแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำ ยากจน โดยอาศัยยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและท้องถิ่น

(๓) การที่ภาคประชาชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ย่อมจะทำให้รัฐโดยรวมจะเข้มแข็งตามไปด้วย

(๔) การกระจายอำนาจจะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องทำอย่างจริงจัง ชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายประกอบรองรับ

**(๔) เสนอให้บรรจุในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**

**(๑) ประเด็นที่ ๒ : การจัดระเบียบความสัมพันธ์ด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชน**

รัฐต้องกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจัดดุลอำนาจ ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ชัดเจน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมและบทบาทในการบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้น

**(๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)**

ควรมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ดังนี้

(๑) ส่วนกลาง ดำเนินการได้เฉพาะในกิจการด้านการป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม ระบบการเงินการคลัง ระบบการสื่อสาร คมนาคม การพลังงานและการพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีของประเทศ ส่วนการดำเนินการของกิจการอื่นที่ลงไปปฏิบัติจัดทำในส่วนภูมิภาคและพื้นที่ ให้ปฏิบัติได้เฉพาะงานที่เป็นนโยบายสำคัญ งานด้านวิชาการ การกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามการบริหารงานของส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น กิจการอื่นนอกจากนี้ที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ การป้องกันอาชญากรรม การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การสาธารณสุข สวัสดิการ การพัฒนาอาชีพ และกิจการอื่นที่มีใช้กิจการที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ ทั้งนี้ โดยราชการส่วนกลางจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรและงบประมาณเพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นกลไกของส่วนกลาง ปฏิบัติภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง ทำหน้าที่ประสานระหว่างการขับเคลื่อนนโยบายของส่วนกลางกับการตอบสนองการแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และกำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกันความมีธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในการจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) ส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นองค์กรกึ่งรัฐและประชาชน เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน ภายใต้หลักการความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองและปกครองตนเองมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ภายใต้เงื่อนไขของการเปิดให้องค์กรชุมชน/ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ให้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษี หารายได้ และก่อหนี้ได้ภายใต้ระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด และทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ในการจัดบริการสาธารณะนั้น ท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง ทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่น หรือการจ้างหน่วยงานเอกชนมาดำเนินการแทนก็ได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่ควรมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ ภายในเงื่อนไขที่กำหนดตามแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจสำหรับส่วนราชการภูมิภาค จะต้องมีขนาดเล็กและปรับเปลี่ยนบทบาทไปสู่การเป็นผู้ประสานและกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### (๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ

มีความจำเป็นในการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลืองด้านงบประมาณ และเพิ่ม ประสิทธิภาพของระบบราชการโดยรวม ทั้งนี้ หลักการสำคัญคือการแบ่งแยกให้ชัดเจนระหว่างผู้ดำเนินงาน/ จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (service provider) กับผู้กำกับดูแล ( procurer) การลดการรวมศูนย์ของ ส่วนกลาง ปรับเปลี่ยนบทบาทของภูมิภาค และขยายบทบาทของท้องถิ่น

นอกจากนี้ การกระจุกตัวของอำนาจที่ราชการส่วนกลางยังก่อผลเสีย กล่าวคือ เป็นช่องทางให้ เกิดการทุจริตประพตติมิชอบได้ง่าย เนื่องจากมีการควบคุมได้เบ็ดเสร็จที่จุดเดียว จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อ ผลเสียหายศาลได้ง่ายและเกิดอิทธิพลในทางมิชอบที่แก้ได้ยาก การถ่ายโอนบทบาทไปให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับชีวิตของประชาชน จะทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม ในการเสนอแนะและตรวจสอบการบริหารงานในการจัดบริการสาธารณะได้และสามารถสร้างธรรมาภิบาลได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กิจการสำคัญที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปและถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรม การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การสาธารณสุข สวัสดิการ การพัฒนาอาชีพ และกิจการอื่นที่มีใช้กิจการที่ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง

### (๔) เสนอให้บรรจุในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

**(๑) ประเด็นที่ ๓ : ความเป็นอิสระทางการคลังและประสิทธิภาพในการบริหารการคลังของท้องถิ่น**

รัฐจะต้องส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น โดยจัดให้มีระบบงบประมาณคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ ภายใต้หลักการที่มุ่งสร้างคามยืดหยุ่นคล่องตัวให้ท้องถิ่นในการตัดสินใจใช้งบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้ บริหารรายจ่ายและดูแลการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กระบวนการและวิธีการงบประมาณตามพื้นที่ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

**(๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)**

รายได้ของท้องถิ่นจะมาจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง และแหล่งเงินกู้

ในส่วนของระบบงบประมาณ จำเป็นต้องมี ๒ ระบบคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (function-based budgeting) และการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) โดยหลักการคือ

๑) การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (Function-based budgeting) เป็นการงบประมาณที่ตอบสนองนโยบายจากส่วนกลางเพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในภาพรวม ผ่านการทำงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ซึ่งจะต้องดำเนินไปภายใต้กรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนบริหารราชการแผ่นดินระยะกลางและระยะยาว

๒) การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based budgeting) เป็นการงบประมาณที่ตอบสนองการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นและพื้นที่จังหวัดต่างๆตามโจทย์ปัญหาของแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีความหลากหลายและเร่งด่วนแตกต่างกัน จำเป็นต้องมีวิธีการงบประมาณที่ยืดหยุ่น และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนงานโครงการโดยตรงได้มากขึ้น ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นต้องคำนึงถึง

- ที่มาและความเพียงพอของรายได้ รายรับ ที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความจำเป็นต้องดำเนินภารกิจ
- ให้เพียงพอต่อการพัฒนาตนเองของภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ
- เปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรร ตรวจสอบและพิทักษ์คุณภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ
- จัดระบบการคลังท้องถิ่นให้สัมพันธ์กับระบบการคลังของชาติ

ในส่วนของ การจัดเก็บภาษีและรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เอง มีสาระสำคัญ ได้แก่

๑) รายได้ของรัฐที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นใด ให้ขึ้นบัญชีเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ รายได้ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นให้จัดสรรแก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐

๒) การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ต้องคำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำเป็นสำคัญ

๓) อปท. สามารถจัดเก็บภาษี กู้เงินและหารายได้จากแหล่งอื่นได้

ทั้งนี้โดยรัฐจะต้องสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและการบริหารงานคลังและงบประมาณ

### (๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ

(๑) เพื่อให้เกิดหลักประกันในการกระจายงบประมาณไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น

(๒) การยึดโยงรายได้ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นกับการจัดสรรงบประมาณท้องถิ่น ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่จะบันทึกลผลสัมฤทธิ์ในการปกครองท้องถิ่น เพราะประชาชนจะผูกพันกับการเสียภาษีและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น

(๓) การมีระบบการคลังท้องถิ่นที่ดี จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งให้การพึ่งตนเองของแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น

(๔) ระบบการเงินและงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ ถ้าไม่มีการกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง ถือได้ว่ายังไม่มีกระจายอำนาจ

กระบวนการงบประมาณปัจจุบันไม่เอื้อต่อการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของรัฐ ประชาชนไม่มีโอกาสได้ร่วมเสนอปัญหา พิจารณา ชี้แจง หรือตรวจสอบการปรับโยกงบประมาณ เนื่องจากช่องทางของกระบวนการงบประมาณเป็นช่องทางเดียวที่ต้องผ่านตัวแทน คือ สส. เท่านั้น ดังนั้น กระบวนการงบประมาณจึงจำเป็นต้องเพิ่มช่องทางใหม่บนหลักแนวคิดของกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory budgeting) และประชาธิปไตยแบบมีการปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) ซึ่งจะทำให้กระบวนการงบประมาณมีความยืดหยุ่น มีส่วนร่วม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรงได้มากขึ้น

สำหรับรายได้ของท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เอง ซึ่งจะเป็นการสร้างความเป็นอิสระทางการคลังได้อย่างแท้จริง และจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการปรับตัว ทั้งในด้านการเพิ่มขีดความสามารถของตนเองในการจัดการรายได้ การแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนที่ย่อมเรียกกร้องให้ภาษีที่ถูกเก็บโดยท้องถิ่นนั้นถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

(๔) เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

**(๑) ประเด็นที่ ๔ : กลไกและการถ่ายโอนภารกิจที่จำเป็นเพื่อการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น**

ให้มีกลไกที่มีเอกภาพเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การบริหารการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล โดยประกอบด้วย

๑) สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ มีลักษณะจตุภาคี ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ภาคชุมชน/ประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ/ตัวแทนวิชาชีพ

๒) สำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

๓) ระบบบริหารงาน เงิน คน ที่เหมาะสมกับบริบทการกระจายอำนาจของท้องถิ่น

รัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ให้กับท้องถิ่นในภารกิจขั้นพื้นฐานและภารกิจอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ โดยจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญ ใช้บังคับ

**(๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)**

ให้มีองค์กรที่จำเป็นเพื่อการดูแลภาพรวมของการปกครองท้องถิ่น การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การบริหารการเงินการคลัง การบริหารงานบุคคลให้ชัดเจน ทั้งนี้โดยคำนึงถึง

(๑) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกระจายอำนาจ

(๒) ยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี การจัดการและธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจ

(๓) การถ่ายโอนภารกิจเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการแก่ประชาชน

(๔) เงื่อนไขเวลาและเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนและท้องถิ่น

อนึ่ง เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ และเป็นผู้บริหารงบประมาณจำนวนมาก (ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓๐ ของงบประมาณแผ่นดิน) ด้วยความสำคัญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องยกระดับการบริหารงานกำหนดนโยบาย แผน งบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำกับดูแล และการส่งเสริมสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง ที่อยู่ภายใต้สภาการปกครองท้องถิ่น

**(๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ**

(๑) เพื่อให้การบริหารจัดการการกระจายอำนาจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

(๒) เพื่อให้มีการทบทวนกลไกและองค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีความถูกต้องเหมาะสมเพียงไร พร้อมทั้งเปิดทางให้มีการปฏิรูปองค์กรและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการกระจายอำนาจ

**(๔) เสนอให้บรรจุในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**



## ข. กลุ่มประเด็นด้านการปกครองท้องถิ่น

### (๑) ประเด็นที่ ๑ : รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

- รูปแบบทั่วไป หมายถึงรูปแบบที่ใช้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วไป แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ
  - ท้องถิ่นระดับจังหวัด
  - ท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด
- รูปแบบพิเศษ หมายถึงรูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ อันมีลักษณะแตกต่างออกไปจากรูปแบบทั่วไป

### (๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)

ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ รูปแบบนี้ อาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ

**๑) องค์กรปกครองท้องถิ่น ต่ำกว่าระดับจังหวัด** เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลหรือเมืองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถเปิดให้เกิดกระบวนการบริหารหรือรับฟังความเห็นประชาชนในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

**๒) องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด** เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ในระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายการพัฒนาประเทศ สามารถจัดหารายได้ เก็บภาษีและกู้เงินเพื่อลงทุนในการพัฒนาพื้นที่ได้ และทำหน้าที่จัดสรรรายได้ดังกล่าวให้กับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลในเขตจังหวัด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเป็นธรรมด้วย

**๓) องค์กรปกครองท้องถิ่นพิเศษ** เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดการปกครองที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเอง ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถเสนอขอทำประชามติเพื่อยกขึ้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทพิเศษนี้ได้ ซึ่งอาจจะมีทั้งแบบเต็มพื้นที่จังหวัด หรือไม่เต็มพื้นที่จังหวัด หรืออาจไม่เต็มพื้นที่จังหวัดแต่คาบเกี่ยวกันระหว่างจังหวัด

### (๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ

ปัจจุบันการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาหลายประการ ในด้านขนาดของ อปท. ปัจจุบันมีอปท. ขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งไม่มีรายได้เพียงพอต่อการบริหารงาน ทำให้งบประมาณจำนวนมากต้องใช้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ดังนั้น เพื่อลดภาระต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารของภาครัฐ จึงควรมีการกำหนดขนาดที่เหมาะสมของ อปท. โดยการควบรวม อปท. ขนาดเล็กจำนวนหนึ่ง และยกสถานะทั้งหมดให้เป็นเทศบาล

นอกจากนี้ ด้วยพัฒนาการของประชาธิปไตยของไทยทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและต้องการการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้นเป็นลำดับ จึงมีความจำเป็นต้องเปิดให้สามารถยกสถานะอปท. ทั่วไปขึ้นเป็น อปท. ประเภทพิเศษที่เปิดให้มีกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

(๔) เสนอให้บรรจุในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

### (๑) ประเด็นที่ ๒ ระบบการเมืองท้องถิ่นที่เป็นการประนอมอำนาจในท้องถิ่น

รัฐพึงจัดระบบการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีความแตกต่างจากระบบการเมืองระดับชาติ ให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความปรองดอง เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นและความร่วมมือของทุกฝ่ายในการพัฒนาของท้องถิ่น โดยจัดให้มีสภาพเมืองเพื่อเป็นกลไกปรึกษาหารือโดยใช้ข้อมูลความรู้เพื่อกำหนด ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ควบคู่กับสภาท้องถิ่น

รัฐจะต้องมีมาตรการในการคัดกรองที่ดีเพื่อให้ได้สมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้บริหารท้องถิ่น

ประชาชนสามารถยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้

การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มา คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจมีหลากหลายรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด

### (๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)

ระบบการเมืองท้องถิ่นควรเอื้อให้เกิดความร่วมมือและปรองดองกัน และลดความแตกแยก ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องมีกลไกและกระบวนการปรึกษาหารือ โดยมีข้อมูลข้อเท็จจริง เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาหรือประเด็นการพัฒนาของท้องถิ่น เพื่อช่วยให้ทุกฝ่ายได้เห็นปัญหา และลำดับความสำคัญที่ตรงกัน และสามารถหาข้อยุติร่วมกันได้

นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานของท้องถิ่น ต้องเริ่มตั้งแต่ต้นทาง คือการคัดกรองให้ได้คนดีเข้ามาสู่ตำแหน่ง จำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และไม่มีประวัติต่างพร้อยด้านคุณธรรมจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกตัวแทนที่ดีเข้ามาบริหารท้องถิ่นได้

### (๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ

การสร้างความปลอดภัยตั้งแต่ระดับฐานราก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งที่ระดับตำบล ขึ้นมาถึงระดับจังหวัด เป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างความปรองดองในระดับชาติ

ภายใต้วัฒนธรรมไทย ซึ่งเป็นสังคมที่มีการพึ่งพิงผู้นำ และมีการอุปถัมภ์ช่วยเหลือกันเป็นพื้นฐานสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ดังนั้น การคัดกรองผู้นำจึงเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น

(๔) เสนอให้บรรจุในโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น และภาคที่ ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวดที่ ๒ การสร้างความปรองดอง

**(๑) ประเด็นที่ ๓ ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทและภารกิจ**

ให้มีระบบให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ยืดหยุ่น ระบบคุณธรรม เน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นให้เป็นผู้มีสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีระบบสวัสดิการที่เหมาะสม มีการประเมินผลแบบประชาชนมีส่วนร่วม และการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำให้สมดุลกัน ทั้งนี้ ให้มีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ

การถ่ายโอน การหมุนเวียน การโอนย้ายบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

**(๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)**

ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นควรมีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวเพื่อจัดให้เกิดมาตรฐานของบุคลากรของท้องถิ่นทุกระดับทุกประเภทให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยภารกิจขององค์กรดังกล่าวควรครอบคลุมถึง

- (๑) ระบบการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย
- (๒) ระบบสวัสดิการ
- (๓) ระบบการพัฒนาศักยภาพ
- (๔) ระบบพิทักษ์คุณธรรม
- (๕) ระบบประเมินผลการทำงาน ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมิน

**(๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ**

(๑) เพื่อสร้างเอกภาพและมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ภายใต้องค์กรกลางเพียงองค์กรเดียว

(๒) เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรของท้องถิ่นสามารถหมุนเวียน โอนย้ายระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้

(๓) เพื่อส่งเสริมให้ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีเส้นทางความก้าวหน้าที่ชัดเจน และมีแรงจูงใจที่จะดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามารับราชการท้องถิ่นได้

**(๔) เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**

**(๑) ประเด็นที่ ๔ ระบบการกำกับดูแลและเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกรอบของกฎหมายและมีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองประชาชน เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล

รัฐจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นเมื่อได้รับการร้องขอ และส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**(๒) คำอธิบายประกอบประเด็นที่นำเสนอในข้อ (๑)**

- การกำกับดูแลท้องถิ่นโดยส่วนกลางจะกระทำผ่านกลไกราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งปรับบทบาทจากการเป็นผู้บริหารพื้นที่ ไปสู่การเป็นผู้กำกับดูแลให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพธรรมาภิบาล และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

- ในการส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐพึงสนับสนุนการจัดตั้งองค์กร/หน่วยงานทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผน บริหารจัดการ และดำเนินภารกิจต่างๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้โดยองค์กรดังกล่าวควรเป็นองค์กรกลางที่เป็นของขบวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากสมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**(๓) หลักการและเหตุผลที่เสนอ**

การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นหลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารงานทุกด้าน ตั้งแต่การวางแผน การจัดระบบสารสนเทศ การบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล ไปจนถึงการบริหารงานพัฒนาในด้านต่างๆ

สำหรับกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดจะปรับบทบาทไปเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นได้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างเสมอหน้า เป็นธรรม มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

**(๔) เสนอให้บรรจุในโครงร่างรัฐธรรมนูญ ภาคที่ ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวดที่ ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**