รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา ปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร



กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น
และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไข เรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด่วนที่สุด

ที่ สผ. ๐๐๑๘.๐๕/ พิเศษ

(สำเนา)

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำอุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวีระกร คำประกอบ เป็นผู้เสนอ) และญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ประกอบด้วย

๑. นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์	๒. นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม
๓. นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์	๔. นายชำนาญ จันทร์เรือง
๕. นายเทพไท เสนพงศ์	๖. นายซูการ์โน มะทา
๗. ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม	๘. นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์
๙. นายรณเทพ อนุวัฒน์	๑๐. นายอนุรักษ์ จุรีมาศ
๑๑. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ	๑๒. นายชลน่าน ศรีแก้ว
๑๓. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง	๑๔. นายอาสพลธ์ สรรณ์ไตรภพ
๑๕. นายภิญโญ นิโรจน์	๑๖. นายบัญญัติ เจตนจันทร์
๑๗. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	๑๘. นายขวัญเลิศ พานิชมาท
๑๙. นายอำนาจ วิลาวัลย์	๒๐. นางสาวไพลิน เทียนสุวรรณ
๒๑. นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข	๒๒. นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล
๒๓. นายพิบูลย์ รัชกิจประการ	๒๔. นายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี
๒๕. นายชวลิต วิชยสุทธิ์	๒๖. นางเทียบจุฑา ขาวขำ

๒๗. นางสาวธีรรัตน์ สำเร็จวาณิชย์ ๒๘. นายวันชัย ปริญญาศิริ
๒๙. นายนิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร ๓๐. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ
๓๑. นายอนุชิต ปฐมพงศ์พิทักษ์ ๓๒. นางสาวกุลวลี นพอมรบดี
๓๓. นางทัศนาพร เกษเมธีการุณ ๓๔. นายธวัชชัย ปิยนนทยา
๓๕. นางนันทนา ธรรมสโรช ๓๖. นายเนติภูมิ ริยาพันธ์
๓๗. นายพีรเดช คำสมุทร ๓๘. นายสันติธร ยิ้มละมัย
๓๙. นายสุพล จุลใส

ที่ประชุมได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ - วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔

ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายชัยชนะ เดชเดโช เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง (นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายวรภพ วิริยะโรจน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น (นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม และนายพัฒนา สัพโส เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ และนายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นางผ่องศรี แซ่จึง และนางเทียบจุฑา ขาวขำ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ และนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ และนายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ) และมีมติให้ส่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาศึกษาต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมาธิการได้ขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีกครั้งที่ ๑ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๒ ระยะเวลา ๑๒๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๓ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๔ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๕ – วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๕ ระยะเวลา ๓๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕ - วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๖ ระยะเวลา ๓๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕ – วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาการพิจารณาศึกษา ๑ ปี ๕ เดือน ๒๕ วัน (๕๔๐ วัน)

ต่อมา นายธวัชชัย ปิยนนทยา ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมาธิการ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ บุญสิงห์ วรินทร์รักษ์

(นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์)
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรค
ในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไข
เรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักกรรมาธิการ ๒
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๐๑๑
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ localcmt1@gmail.com

สำเนาถูกต้อง

(นางฑิฆัมพร กาญจโนภาศ)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

นางสาวมนัสพันธน์ ดิตถ์ภูริธนานนท์/ร่าง
นางสาวปานตะวัน บุญสุวรรณ์/พิมพ์
นายศตพล วรปัญญาตระกูล/ตรวจ

ตรวจทาน ครั้งที่ ๑ นายศตพล วรปัญญาตระกูล/นางสาวณัฏฐ์ทิตา รัตนวีรเมธีกุล
ครั้งที่ ๒ นายอโณทัย รอดมุ้ย/นางอาริษา อรุณรัศมีโชติ
ครั้งที่ ๓ นางสาวมนัสพันธน์ ดิตถ์ภูริธนานนท์/นางสาววลัยภรณ์ แสงเพ็ชร
ครั้งที่ ๔ นางสาวชลธิชา ทิพย์วัฒน์/นางสาวธัญนิศญาน์ภัตร เรืองยศ

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	ก
รายนามคณะกรรมาธิการ	ข
รายนามคณะอนุกรรมาธิการ	ค
บทสรุปผู้บริหาร	ง
รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ	
๑. การดำเนินงาน	**๒**
๒. ผู้ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น	**๔**
๓. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ	**๘**
๔. ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ	**๑๓**
ตอนที่ ๑ ผลการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**๑๔**
๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา	๑๔
๒. ผลการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๘
๓. ผลการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมาธิการ	๒๑
๔. ผลการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๒๕
๕. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓๘
๖. ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการในการแก้ไขปัญหาการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๑
ตอนที่ ๒ ผลการพิจารณาศึกษาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**๔๗**
๑. ที่มาและสภาพปัญหา	๔๗
๒. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๘
๓. ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการในการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๙

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ตอนที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ ๕๑

๑. ที่มาและความสำคัญของการศึกษา ๕๑

๒. แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติในประเทศไทย ๕๓

๓. ข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมาธิการในการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ ๕๔

๔. ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ ๖๐

ตอนที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ๖๐

๑. ที่มาและความสำคัญของการศึกษา ๖๐

๒. ข้อเสนอแนะการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ๖๔

๓. ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ๖๖

๕. ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ๘๒

๕.๑ การแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **๘๒**

๕.๒ แนวทางการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **๘๕**

๕.๓ การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ **๘๗**

๕.๔ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ **๘๗**

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก หนังสือตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ภาคผนวก ข ญัตติที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๗ เรื่อง

- กลุ่มญัตติปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กลุ่มญัตติการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กลุ่มญัตติการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น
- กลุ่มญัตติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สารบัญ (ต่อ)

ภาคผนวก ค สรุปการรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการ
ภาคผนวก ง รายชื่อที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ
ภาคผนวก จ ภาพกิจกรรมการประชุมคณะกรรมาธิการ คณะอนุกรรมาธิการ และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่
ภาคผนวก ฉ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....
ภาคผนวก ช รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ภาคผนวก ซ รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ
ภาคผนวก ฌ รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

ตารางที่ ๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓๘
ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ๖๓

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

ภาพที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ ๕๓
ภาพที่ ๒ โครงสร้างกระทรวงท้องถิ่น ๕๔
ภาพที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ ๕๖

รายนามคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์
ประธานคณะกรรมาธิการ



นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง



นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง



นายชำนาญ จันทร์เรือง
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม



นายเทพไท เสนพงศ์
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่



นายซูการ์โน มะทา
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ห้า



ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก



นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่เจ็ด



นายรณเทพ อนุวัฒน์
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่แปด



นายอนุรักษ์ จุรีมาศ
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายชลน่าน ศรีแก้ว
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายสฤษฎ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายอาสพลธ์ สรรณ์ไตรภพ
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายภิญโญ นิโรจน์
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายบัญญัติ เจตนจันทร์
โฆษกคณะกรรมาธิการ



นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
โฆษกคณะกรรมาธิการ



นายขวัญเลิศ พานิชมาท
โฆษกคณะกรรมาธิการ



นางสาวไพลิน เทียนสุวรรณ
โฆษกคณะกรรมาธิการ



นายอำนาจ วิลาวัลย์
โฆษกคณะกรรมาธิการ



นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข
เลขานุการคณะกรรมาธิการ



นายพิบูลย์ รัชกิจประการ
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ



นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ



นายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ



นางสาวกุลวลี นพอมรบดี
กรรมาธิการ



นายชวลิต วิชยสุทธิ์
กรรมาธิการ



นางทัศนาพร เกษเมธีการุณ
กรรรมาธิการ



นางเทียบจุฑา ขาวขำ
กรรมาธิการ



นายธวัชชัย ปิยนนทยา
กรรมาธิการ
ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓
ถึงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕



นางสาวธีรรัตน์ สำเร็จวาณิชย์
กรรมาธิการ



นางนันทนา ธรรมสโรช
กรรมาธิการ



นายนิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร
กรรมาธิการ



นายเนติภูมิ ริยาพันธ์
กรรมาธิการ



นายพีรเดช คำสมุทร
กรรมาธิการ



นายวันชัย ปริญญาศิริ
กรรมาธิการ



นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ
กรรมาธิการ



นายสันติธร ยิ้มละมัย
กรรมาธิการ



นายสุพล จุลใส
กรรมาธิการ



นายอนุชิต ปฐมพงศ์พิทักษ์
กรรมาธิการ

รายนามที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรค ในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
๒. ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
๓. รองศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ
๔. รองศาสตราจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
๕. รองศาสตราจารย์คมสัน มาลีสี
๖. นายเลอพงศ์ ลิ้มรัตน์
๗. นายกฤษฎา สวนสมภาค
๘. นางสาวพัชราภรณ์ สิทธิพงษ์
๙. นางกนกนุช ด้วงแดง
๑๐. นางสาววริษา องสุพันธ์กุล
๑๑. นายธวัชชัย ใบเจริญ
๑๒. รองศาสตราจารย์ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
๑๓. นางสาวรัติกร จันทร์แก้ว
๑๔. นายภูนท สลัดทุกข์
๑๕. นายสมเจตน์ ทองเทศ
๑๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วสันต์ เหลืองประภัสร์
๑๗. นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส
๑๘. นายโกพัสต์ สมสาร์
๑๙. นายปรีชา สุขรอด
๒๐. นายประวิทย์ ตันตราจินต์
๒๑. นายสุทธิ สุนทรานุรักษ์
๒๒. นายพรเทพ ธนกุลรังสฤษฏ์
๒๓. นางนัทธมน จันทร์ฤกษ์

รายนามคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม
ประธานคณะอนุกรรมาธิการ



นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ



นายอนุรักษ์ จุรีมาศ
ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ



นายรณเทพ อนุวัฒน์
อนุกรรมาธิการ



นายอำนาจ วิลาวัลย์
อนุกรรมาธิการ



นายเลอพงศ์ ลิ้มรัตน์
อนุกรรมาธิการ



นายวรพงศ์ อุตทานนท์ตรี
อนุกรรมาธิการ



นายศุภชัย มโนการ
โฆษกคณะอนุกรรมาธิการ



นายสำอาง แก้วประดับ
อนุกรรมาธิการ



นายธวัชชัย ใบเจริญ
อนุกรรมาธิการ

รายนามคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ



นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
ประธานคณะอนุกรรมาธิการ



นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
คนที่หนึ่ง



ผู้ช่วยศาสตราจารย์สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
คนที่สอง



นายชลน่าน ศรีแก้ว
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ



นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์
โฆษกคณะอนุกรรมาธิการ



นายชัยชนะ เดชเดโช
รองโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ



นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ
อนุกรรมาธิการ



นายภูนท สลัดทุกข์
อนุกรรมาธิการ



รองศาสตราจารย์ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
อนุกรรมาธิการ



นายวรภพ วิริยะโรจน์
อนุกรรมาธิการและเลขานุการ

รายนามคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ



ศาสตราจารย์ โกวิทย์ พวงงาม
ประธานคณะอนุกรรมาธิการ



นายชำนาญ จันทร์เรือง
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง



นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สอง



นายชวลิต วิชยสุทธิ์
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สาม



รองศาสตราจารย์ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
โฆษกคณะอนุกรรมาธิการ



นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์
รองโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ



นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข
อนุกรรมาธิการ



นายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี
อนุกรรมาธิการ



นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ
อนุกรรมาธิการ



นายสุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ
เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

บทสรุปผู้บริหาร

ภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีเจตนารมณ์เพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจรัฐและกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน ด้วยการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและเข้ามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลการดำเนินงานของท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาศึกษาแล้วเห็นว่าที่ผ่านมาแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ทั้งสองฉบับแล้ว แต่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ ปัจจุบันยังคงมีปัญหาที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข โดยมีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือปฏิบัติ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๕ ดังนี้

๑. การแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑ ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่

สภาพปัญหา: ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการอื่นว่าบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ หรือภารกิจใดเป็นของรัฐบาลและส่วนราชการต้องทำ หรือบริการสาธารณะใดเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบริการสาธารณะใดที่จะต้องทำร่วมกัน ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจน จากปัญหาความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากถูกกล่าวหาว่าดำเนินการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ทำให้ถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละพื้นที่/เขตไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการพิจารณาของหน่วยงานตรวจสอบและความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

แนวทางดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้มีความสอดคล้องกัน โดยกำหนดว่ารัฐบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครควรจัดทำบริการสาธารณะเรื่องอะไรและในเรื่องใด โดยการออกแบบกำหนดและจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจนตั้งแต่แรกว่า ภารกิจใดที่เป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐควรทำ และภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหรือมีศักยภาพที่จะทำได้ หรือภารกิจใดที่จะต้องทำร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะ เกิดประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ

(๒) ผลักดันให้มีประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นและให้มีผลใช้บังคับโดยเร็ว โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ชัดเจนสอดคล้องกับขนาด และบริบทพื้นที่แต่ละแห่ง

๒. ปัญหาการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจ

สภาพปัญหา: ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมขาดเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจ บางบริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่ใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะสูง เช่น ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน ราชการส่วนกลางไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้เพียงพอในภารกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการในภารกิจนั้นได้ ปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่สมดุลกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอและทั่วถึง รวมถึงการขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

แนวทางดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โดยกำหนดมาตรการบังคับหรือลงโทษกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และผลักดันกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับใหม่ หรือร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับโดยเร็ว

(๒) ภารกิจใดที่รัฐบาลเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องทำ ต้องให้ส่วนราชการเดิมถ่ายโอนภารกิจนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดให้ถ่ายโอนงบประมาณไปพร้อมกัน เช่น การถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) สำนักงบประมาณต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอโดยการตัดงบประมาณจากส่วนราชการเดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรตั้งงบประมาณในภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วให้หน่วยงานเดิมอีก

(๓) เมื่อส่วนราชการใดถ่ายโอนภารกิจใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ส่วนราชการนั้นควรลดบทบาทลง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจนั้นแทน โดยให้คงไว้เพียงทำหน้าที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือ

(๔) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะให้แล้วเสร็จ เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามมาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

๓. ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ

สภาพปัญหา: ส่วนราชการตีความบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนว่าเป็นบริการสาธารณะด้านความมั่นคงหรือไม่ เนื่องจากหลักการถ่ายโอนบริการสาธารณะจะไม่ครอบคลุมถึงบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงมีส่วนราชการหลายแห่งตีความบริการสาธารณะของตนว่าเป็นเรื่องความมั่นคงไม่สามารถถ่ายโอนได้ เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานดูแลการรับซื้อ/ขายของเก่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองที่ไม่ให้มีการถ่ายโอน เนื่องจากเกี่ยวพันกับความมั่นคง ซึ่งยังขาดการศึกษาทางนโยบายและการปฏิบัติงานว่าบริการสาธารณะที่อ้างว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้นเกี่ยวข้องอย่างไร และไม่มีการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำตัวแปรด้านพื้นที่มาพิจารณา เพื่อแยกแยะภารกิจที่ถ่ายโอนในพื้นที่ที่จะมีปัญหาความมั่นคง กับพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเสนอให้มีการถอนบัญชีภารกิจ/งานที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ส่วนราชการเจ้าของบริการสาธารณะยังตีความว่าภารกิจในความรับผิดชอบเป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการ หรือการเชื่อมเครือข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ไม่อาจถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ เช่น บริการสาธารณะการจดทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ที่อ้างการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทะเบียนรถยนต์และเกี่ยวข้องกับการลักลอบสวมทะเบียนรถยนต์ การโจรกรรมรถยนต์ ซึ่งกรมการขนส่งทางบกใช้เป็นข้ออ้างการไม่ถ่ายโอนบริการสาธารณะนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางดำเนินการ

(๑) รัฐบาลควรเร่งรัดให้ส่วนราชการเดิมถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ

(๓) ส่งเสริมให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการเจ้าของภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูล เช่น ข้อมูลด้านสาธารณสุข ข้อมูลด้านประชากร เป็นต้น

๔. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหา: ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในเรื่องของขนาดบริบทพื้นที่ รวมถึงรายได้ เนื่องจากการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกแบบโครงสร้างที่ไม่คำนึงถึงขนาด บริบทพื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ต้องเป็นไปตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานเพราะมีศักยภาพไม่เท่ากัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องของบุคลากร และงบประมาณ ประกอบกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีศักยภาพในการบริหารงาน กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการในภารกิจที่มีขนาดใหญ่ หรือภารกิจที่เป็นภาพรวมทั้งจังหวัด และภารกิจใดที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้ก็ร้องขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปดำเนินการแทนหรือสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการได้

แนวทางดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โดยการออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีขนาด บริบทพื้นที่ ให้เหมาะสมกับหน้าที่ เช่น การยกฐานะ หรือการควบรวมพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น รวมถึงการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบว่ามีหน้าที่อะไรบ้างทั้งตามที่กฎหมายกำหนดและหน้าที่ใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนให้ทันกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดรายได้ให้เพียงพอ

(๒) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนเรื่องของรายได้ และที่มาของรายได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนว่ามีรายได้ในเรื่องใด เพียงพอต่อการบริหารงานและลดการพึ่งพาจากภาครัฐลง เพื่อมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น

(๓) กำหนดฐานภาษีรูปแบบใหม่ กำหนดที่มาของรายได้ และแหล่งรายได้ให้ชัดเจน โดยต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบว่าเป็นภาษีหรือรายได้ที่ท้องถิ่นต้องได้รับหรือไม่ ทั้งนี้อาจกำหนดรายได้หลายประเภท เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น ภาษีการศึกษา ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีค่าธรรมเนียมสนามบิน เป็นต้น

(๔) ควรจัดสรรงบประมาณการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้ทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละจังหวัด เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม

(๕) ผลักดันให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

(๖) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจให้เพียงพอ

(๗) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจน เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การสนับสนุนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษา หรือด้านอื่น ๆ สามารถทำได้หรือไม่ มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนอย่างไร เป็นต้น เพื่อไม่ให้ต้องถูกตรวจสอบในภายหลัง

(๘) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำงานได้ง่ายมีความคล่องตัว มีมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริต มีระบบธรรมาภิบาลมีความยึดโยงกับประชาชน โดยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๕. ปัญหาด้านระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

สภาพปัญหา: ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีข้อจำกัดไม่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบางบริการไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีระเบียบกฎหมายรองรับ ทั้งในส่วนของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจดำเนินการได้ หรือดำเนินการไปแล้วก็อาจถูกเรียกเงินคืน รวมถึง

กฎหมายของหน่วยงานอื่นที่เป็นอุปสรรค เช่น กรณีที่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นขอใช้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะก็ติดขัดในเรื่องข้อกฎหมาย เช่น กรณีขอใช้ที่ดินของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนมีข้อจำกัดทำให้การดำเนินการล่าช้าส่งผลกระทบต่อการขอใช้งบประมาณที่อาจไม่ทันตามกำหนดเวลาหรือกรณีขอใช้ที่ดินของวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่าต้องเป็นการเช่าเท่านั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมีงบประมาณไม่มากก็อาจไม่สามารถดำเนินการได้ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐ

แนวทางดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ

(๒) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นด้วย เพื่อให้สามารถบริหารงานได้ เช่น กรณีกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ท้องถิ่น บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรให้มีอำนาจในการบริหารงาน หรือกรณีการขอใช้ที่ดินของกรมป่าไม้เพื่อทำถนน หรือบริการสาธารณะควรให้หน่วยงานเจ้าของพื้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการขออนุญาต หรือการอนุญาต อนุมัติง่ายขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าและทันต่อการขอใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะนั้น

(๓) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการขออนุญาตใช้พื้นที่ต่างๆ ให้เป็นอำนาจพิจารณาอนุญาตระดับจังหวัดเพื่อให้การพิจารณามีความรวดเร็ว เช่น การขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปฏิบัติระเบียบกระทรวงมหาดไทยโดยการเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเห็นชอบก่อน ซึ่งควรแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการให้ความเห็นชอบ

๖. ปัญหาด้านบุคลากร และการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

สภาพปัญหา: ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาด้านบุคลากรทั้งกรณีบุคลากรจำนวนไม่เพียงพอ และกรณีงบประมาณในการบริหารงานบุคคลไม่ให้เกินร้อยละสี่สิบเนื่องจากบางแห่งมีขนาดเล็กมีกรอบอัตรากำลังน้อย เมื่อมีภารกิจมากขึ้นก็ทำให้ขาดแคลนบุคลากรที่จะทำงานในภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นหรือบางแห่งที่มีศักยภาพก็อาจจ้างพนักงานจ้างมาช่วยงานมากขึ้นทำให้ค่าใช้จ่ายมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้เมื่อมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น การถ่ายโอนภารกิจมากขึ้น นอกจากปัญหาคนทำงานมีไม่เพียงพอแล้วยังประสบปัญหาในเรื่องการทำงานตามภารกิจถ่ายโอนด้วย เนื่องจากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ความชำนาญในงานนั้น เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านชลประทาน ด้านขนส่งที่อาจต้องใช้เทคนิควิธีในการดำเนินงาน หรือขาดวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรกลต่าง ๆ

แนวทางดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงการส่งเสริมให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจเป็นพี่เลี้ยงให้การแนะนำช่วยเหลือ และให้มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจงานนั้น

(๒) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหากรณีขาดแคลนบุคลากร

(๓) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดแนวทางในการเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น ในการสนับสนุนให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้แก่บุคลากรของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

(๔) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติในการบูรณาการร่วมกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้อย่างรวดเร็ว เช่น การสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำแผนที่ภาษี การสำรวจที่ดินเพื่อจัดเก็บภาษีในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยให้มีการบูรณาการด้านข้อมูลเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบได้สำรวจข้อมูลนั้นไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำข้อมูลนั้นมาใช้ได้

๒. การแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมาธิการได้ศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาสามารถพิจารณาดำเนินการได้ใน ๒ กรณี ดังนี้

๒.๑ กรณีการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างแหล่งน้ำแห่งใหม่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เนื่องจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการรองรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ประกอบกับปัจจัยด้านอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร เนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอ และขาดความรู้ความเข้าใจด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ การออกแบบด้านชลศาสตร์และโครงสร้าง ประมาณการราคางาน การจัดทำราคากลาง วิธีการก่อสร้าง การควบคุมงานก่อสร้าง การบริหารสัญญา และการประเมินผล รวมถึงปัญหาด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่

แนวทางดำเนินการ

๒.๑.๑ กำหนดให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาหน่วยงานที่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่อแนะนำให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างแหล่งน้ำ ในด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกแบบโครงสร้าง การออกแบบอาคาร การคิดราคางาน วิธีการก่อสร้าง การบริหารสัญญา การสำรวจออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง และการประเมินผล

๒.๑.๒ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอและเหมาะสมกับกรอบภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

๒.๑.๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสมัครใจในการรับโอนภารกิจแหล่งน้ำ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังไม่มีความพร้อมให้ส่งคืนภารกิจถ่ายโอนดังกล่าวให้แก่หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม

๒.๒ กรณีการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจเรื่องการจัดการน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจด้านแหล่งน้ำของกรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมการปกครอง กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เช่น การถ่ายโอนภารกิจ การก่อสร้าง ดูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจด้านแหล่งน้ำระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้แก่ กรณีแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักไม่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่หนึ่งจังหวัด และบ่อน้ำบาดาล ให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน รวมทั้งให้ส่วนราชการถ่ายโอนสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำในสภาพที่สามารถใช้งานได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาแหล่งน้ำนั้นด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแล้ว พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพในการดำเนินการบริหารจัดการแหล่งน้ำไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากมีความแตกต่างกันด้านงบประมาณและบุคลากรผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางในการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งประสบปัญหาในการบริหารจัดการแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางวิศวกรรมในการก่อสร้างหรือบริหารจัดการแหล่งน้ำ เป็นต้น

แนวทางดำเนินการ

๒.๒.๑ ให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ การออกแบบโครงสร้าง การออกแบบอาคาร การคิดราคางาน วิธีการก่อสร้าง การบริหารสัญญา การสำรวจออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง การประเมินผล กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๒ แก้ไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงปริมาณแหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่จัดทำคำของบประมาณในการดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำโดยผ่านอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด

๒.๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดกระบวนการให้หน่วยราชการเจ้าของภารกิจเดิมสามารถช่วยเหลือดำเนินการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเกินกว่าศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถดำเนินการได้ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้นได้ตามวัตถุประสงค์

๒.๒.๔ เร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็วเมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำดังกล่าวได้

๒.๒.๕ กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจระดับจังหวัดเชิญหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนซึ่งเอกสารสูญหายมาจัดทำหนังสือยืนยันการถ่ายโอนเป็นหลักฐานขึ้นใหม่ เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีหลักฐานในการขอตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ

๒.๒.๖ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสมัครใจในการรับถ่ายโอนภารกิจแหล่งน้ำ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมให้ส่งคืนภารกิจการถ่ายโอนดังกล่าวให้หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม

๒.๒.๗ แก้ไขกฎหมายเพื่อปรับลดปริมาตรเก็บกักของแหล่งน้ำที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิม “ไม่เกินสองล้านลูกบาศก์เมตร” แก้ไขเป็น “ไม่เกินหนึ่งล้านลูกบาศก์เมตร” ทั้งนี้ หากแก้ไขปริมาตรเก็บกักของแหล่งน้ำเป็น “ไม่เกินหนึ่งล้านลูกบาศก์เมตร” แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นได้

๒.๒.๘ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดประเภทของแหล่งน้ำที่มีอยู่หลายประเภท เช่น อ่างเก็บน้ำ ฝาย เหมือง แก้มลิง สระเก็บน้ำ คลอง และบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น ว่าแหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเป็นลักษณะใด และมีประเภทใดบ้าง แหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับส่วนราชการอื่นมีประเภทใดบ้าง และแหล่งน้ำที่เป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นมีประเภทใดบ้าง

๓. การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

คณะกรรมาธิการได้ศึกษาเพื่อหาแนวทางปฏิรูปส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เพื่อให้การขับเคลื่อนเรื่องของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผลการศึกษาได้กำหนดไว้ ๕ รูปแบบ ดังนี้

๑. รูปแบบองค์การมหาชน

๒. รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.)

๓. รูปแบบกระทรวงท้องถิ่น

๔. รูปแบบสภานิติบัญญัติท้องถิ่นแห่งชาติ

๕. รูปแบบสภานิติบัญญัติคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

จากทั้ง ๕ รูปแบบ คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่ารูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) มีโอกาสความเป็นไปได้ในการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งได้จริงมากที่สุด โดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (๑) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๒) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (๓) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการประสานงานและการดำเนินการ โดยมีภารกิจหลักของการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

(๑) ภารกิจในทางการเมือง เป็นการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ การตัดสินใจเชิงนโยบาย การจัดเตรียมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเตรียมประเด็นให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง เสนอแนวทางเชิงนโยบายที่จะประกอบการตัดสินใจในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ภารกิจในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดทิศทาง (Road Map) การปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานกลางวินิจฉัย และคอยแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศที่กระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงและเป็นเอกเทศหลุดจากโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย

แนวทางดำเนินการ

๑. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเสนอประเด็นการจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติเป็นประเด็นในการปฏิรูปประเทศตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

๓. กำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ โดยเน้นให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายหรือมาช่วยราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติได้โดยง่าย ไม่มีเงื่อนไขและขั้นตอนการอนุมัติที่ยุ่งยากซับซ้อน

๔. แก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองสวนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่าการขับเคลื่อนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่พิเศษหรือพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะต่าง ๆ ทั่วประเทศในช่วงระยะเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจนเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมได้ อันเนื่องมาจาก

นโยบายของรัฐบาลที่ไม่สนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมถึงความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติที่ผ่านมา ประกอบกับสภาพแวดล้อมทางพื้นที่และทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่พิเศษเหล่านั้นไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหารวมถึงตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน ทั้งกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศไทย กับเมืองพัทยาในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัดชลบุรี ก็ประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่นกัน ทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติงบประมาณ และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรอบด้านในท้องถิ่นพิเศษเหล่านั้น ปัญหาความทับซ้อนในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ กับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ฯลฯ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเหล่านี้

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอแนะในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ควรพิจารณาดำเนินการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อบริบทลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ใน ๒ รูปแบบ คือ

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ เป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ให้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นและตรงตามลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบด้วย

๑.๑ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ **“ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด”** การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดนั้น พื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดควรมีความใกล้เคียงกันหรือไม่มีความแตกต่างกันในมิติทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ มากจนเกินไป ตัวอย่างพื้นที่ที่เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดโดยเร่งด่วน ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต จังหวัดจัดการตนเองต่าง ๆ ฯลฯ

๑.๒ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ **“ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด”** การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนั้น พื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะดังกล่าวจะมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ที่แตกต่างไปจากพื้นที่ต่าง ๆ ภายในจังหวัด ตัวอย่างท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่ที่เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดโดยเร่งด่วน ประกอบด้วย นครแม่สอด นครเกาะสมุย นครแหลมฉบัง เมืองทุ่งสง เมืองหัวหิน และท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ทั้ง ๒ รูปแบบในข้างต้นนั้นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั้งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกลางว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษและ/หรือลักษณะเฉพาะบางแห่งที่มีลักษณะภารกิจเฉพาะบางประการ (Special Function) อาทิ พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิม โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจที่สอดคล้องและเหมาะสมกับประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ใน ๒ แนวทาง คือ

๒.๑ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจ จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งหรือหลายภารกิจเป็นการเฉพาะและในพื้นที่ที่มีขอบเขตรับผิดชอบที่ชัดเจนซึ่งอาจครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเพียงแห่งเดียวหรือหลายแห่ง โดยการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นถือเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (New Units of Government) ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชน (Private Law) ประกอบด้วย สมาคมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Local Government Cooperation Association) บริษัทจำกัด (Limited Companies) กับ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นตามกฎหมายมหาชน (Public Law) ประกอบด้วย การบูรณาการในเชิงภารกิจ (Functional Integration) การบูรณาการในเชิงสถาบัน (Institution Integration) เป็นต้น ตัวอย่างชัดเจนของท้องถิ่นที่คณะกรรมาธิการเห็นว่ามีภารกิจที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจในรูปแบบขององค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจเข้ามาจัดทำภารกิจพิเศษหรือลักษณะเฉพาะคือ พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย – ศรีสัชนาลัย - กำแพงเพชร ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่ง

๒.๒ ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยไม่จำเป็นจะต้องมีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่หรือจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่น ทั้งนี้ ในระยะยาวของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้นยังมีความจำเป็นยิ่งที่จะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่นเข้ามาส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวแทน เนื่องจากความยั่งยืนและความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

ดังนั้น เพื่อให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมาธิการจึงมีข้อเสนอเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาประกอบกำหนดเป็นนโยบาย มาตรการ หรือจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ดังนี้

แนวทางดำเนินการ

๑. รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์ในมิติต่าง ๆ ทั้งมิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ให้กับ

กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการโดยสมบูรณ์ มิติด้านการคลังและการงบประมาณ ที่ควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง พร้อมจัดสรรหรือถ่ายโอนรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และมิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ควรให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยามีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและสามารถกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ บัญชีเงินเดือน ฯลฯ ได้อย่างเป็นอิสระและเหมาะสมกับลักษณะพิเศษของท้องถิ่น นอกจากนี้เพื่อให้การพัฒนากรุงเทพมหานครและการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) กับการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างรวดเร็ว เป็นรูปธรรม และตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จึงควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบชั้นเดียว (One Tier) ที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่และภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะอย่างรอบด้าน ครอบคลุมทั้งอำนาจหน้าที่และภารกิจโดยภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) เฉกเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับอำนาจหน้าที่และภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) เฉกเช่นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่โครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบสองชั้น (Two Tier) ที่ประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นบนของกรุงเทพมหานคร (Upper Tier) ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครโดยภาพรวม กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) มีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินวิถีชีวิต ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานครภายในพื้นที่รับผิดชอบ

๒. รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้ว อันประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแม่สอด จังหวัดตาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

๓. รัฐบาลต้องดำเนินการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของพื้นที่นั้น ๆ โดยการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถแบ่งได้ ๒ ลักษณะพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส)

จังหวัดจัดการตนเอง ฯลฯ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด ประกอบด้วย เมืองทุ่งสงและเมืองหัวหิน

๔. รัฐบาลต้องดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (New Units of Government) เพื่อให้หน่วยงานใหม่ของท้องถิ่นที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร การคลังและงบประมาณ และระบบการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเหมาะสมต่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะประเภท โดยการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้น คณะกรรมาธิการฯ เห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการใน ๒ ส่วน คือ

ส่วนแรก รัฐบาลต้องดำเนินการผลักดันและประกาศใช้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช ... มาตรา ๑๐๓ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการหรือบริษัทจำกัดหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นไว้ เพื่อให้องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่จัดทำภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ส่วนที่สอง รัฐบาลต้องดำเนินการพิจารณา ศึกษา จัดทำร่างประมวลกฎหมาย และประกาศใช้กฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ พุทธศักราช .... ที่มีเจตนารมณ์ ขั้นตอน กระบวนการ และแนวทางปฏิบัติชัดเจนในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทั้งในด้านงบประมาณ การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญ การจัดหาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและการร่วมมือกับนิติบุคคลอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในมิติต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ

รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ
พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ
และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สภาผู้แทนราษฎร

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ จำนวน ๔ เรื่อง ดังนี้

๑) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ)

๒) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

๓) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำอุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวีระกร คำประกอบ เป็นผู้เสนอ)

๔) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ โดยกำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ – วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔

ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ จำนวน ๑๓ เรื่อง และมีมติให้ส่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาศึกษาภายในห้วงระยะเวลาดังกล่าวข้างต้น โดยมีญัตติเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายชัยชนะ เดชเดโช เป็นผู้เสนอ)

๒) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์ เป็นผู้เสนอ)

๓) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง (นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายวรภพ วิริยะโรจน์ เป็นผู้เสนอ)

๔) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ เป็นผู้เสนอ)

๕) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ)

๖) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น (นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม และนายพัฒนา สัพโสเป็นผู้เสนอ)

๗) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ และนายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล เป็นผู้เสนอ)

๘) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ)

๙) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นางผ่องศรี แซ่จึง และนางเทียบจุฑา ขาวขำ เป็นผู้เสนอ)

๑๐ ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ และนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ)

๑๑) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ และนายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ เป็นผู้เสนอ)

๑๒) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ)

๑๓) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ)

ต่อมาคณะกรรมาธิการได้ขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีกครั้งที่ ๑ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๒ ระยะเวลา ๑๒๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๓ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๔ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๕ – วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๕ วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕ - วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ระยะเวลา ๓๐ วัน และครั้งที่ ๖ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕ – วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ ระยะเวลา ๓๐ วัน รวมระยะเวลาการพิจารณาศึกษา ๑ ปี ๕ เดือน ๒๕ วัน (๕๔๐ วัน) นั้น

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งปรากฏผลดังนี้

๑. การดำเนินงาน

๑.๑ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติเลือกตั้ง

(๑)	นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์	ประธานคณะกรรมาธิการ
(๒)	นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
(๓)	นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
(๔)	นายชำนาญ จันทร์เรือง	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม
(๕)	นายเทพไท เสนพงศ์	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่

(๖) นายซูการ์โน มะทา รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่ห้า
(๗) ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หก
(๘) นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่เจ็ด
(๙) นายรณเทพ อนุวัฒน์ รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่แปด
(๑๐) นายอนุรักษ์ จุรีมาศ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๑) นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๒) นายชลน่าน ศรีแก้ว ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๓) นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๔) นายอาสพลธ์ สรรณ์ไตรภพ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๕) นายภิญโญ นิโรจน์ ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
(๑๖) นายบัญญัติ เจตนจันทร์ โฆษกคณะกรรมาธิการ
(๑๗) นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ โฆษกคณะกรรมาธิการ
(๑๘) นายขวัญเลิศ พานิชมาท โฆษกคณะกรรมาธิการ
(๑๙) นายอำนาจ วิลาวัลย์ โฆษกคณะกรรมาธิการ
(๒๐) นางสาวไพลิน เทียนสุวรรณ โฆษกคณะกรรมาธิการ
(๒๑) นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข เลขานุการคณะกรรมาธิการ
(๒๒) นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ
(๒๓) นายพิบูลย์ รัชกิจประการ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ
(๒๔) นายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ
(๒๕) นายชวลิต วิชยสุทธิ์ กรรมาธิการ
(๒๖) นางเทียบจุฑา ขาวขำ กรรมาธิการ
(๒๗) นางสาวธีรรัตน์ สำเร็จวาณิชย์ กรรมาธิการ
(๒๘) นายวันชัย ปริญญาศิริ กรรมาธิการ
(๒๙) นายนิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร กรรมาธิการ
(๓๐) นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ กรรมาธิการ
(๓๑) นายอนุชิต ปฐมพงศ์พิทักษ์ กรรมาธิการ
(๓๒) นางสาวกุลวลี นพอมรบดี กรรมาธิการ
(๓๓) นางทัศนาพร เกษเมธีการุณ กรรมาธิการ
(๓๔) นายธวัชชัย ปิยนนทยา กรรมาธิการ
(๓๕) นางนันทนา ธรรมสโรช กรรมาธิการ
(๓๖) นายเนติภูมิ ริยาพันธ์ กรรมาธิการ
(๓๗) นายพีรเดช คำสมุทร กรรมาธิการ
(๓๘) นายสันติธร ยิ้มละมัย กรรมาธิการ
(๓๙) นายสุพล จุลใส กรรมาธิการ

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕ นายธวัชชัย ปิยนนทยา ได้พ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการเพราะเหตุลาออก

๑.๒ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการวิสามัญ คือ

(๑) ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
(๒) ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
(๓) รองศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ
(๔) รองศาสตราจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
(๕) รองศาสตราจารย์คมสัน มาลีสี
(๖) นายเลอพงศ์ ลิ้มรัตน์
(๗) นายกฤษฎา สวนสมภาค
(๘) นางสาวพัชราภรณ์ สิทธิพงษ์
(๙) นางกนกนุช ด้วงแดง
(๑๐) นางสาววริษา องสุพันธ์กุล
(๑๑) นายธวัชชัย ใบเจริญ
(๑๒) รองศาสตราจารย์ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
(๑๓) นางสาวรัติกร จันทร์แก้ว
(๑๔) นายภูนท สลัดทุกข์
(๑๕) นายสมเจตน์ ทองเทศ
(๑๖) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วสันต์ เหลืองประภัสร์
(๑๗) นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส
(๑๘) นายโกพัสต์ สมสาร์
(๑๙) นายปรีชา สุขรอด
(๒๐) นายประวิทย์ ตันตราจินต์
(๒๑) นายสุทธิ สุนทรานุรักษ์
(๒๒) นายพรเทพ ธนกุลรังสฤษฏ์
(๒๓) นางนัทธมน จันทร์ฤกษ์

๑.๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีมติแต่งตั้ง นางสาวมนัสพันธน์ ดิตถ์ภูริธนานนท์ นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สำนักกรรมาธิการ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมาธิการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่

๒. ผู้ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

๒.๑ กระทรวงมหาดไทย

๒.๑.๑ กรมการปกครอง

๑. นายสิงห์ แถมพยัคฆ์	หัวหน้าฝ่ายการสาธารณะ
๒. นางสาววิไลรัตน์ แผ่นผา	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนาญการ
๓. นายยงยุทธ ไทรไกรกระ	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนาญการ

๒.๑.๒ กรมที่ดิน

- นายชัชวาล สมจิตต์	ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดิน

๒.๑.๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑. นายทวี เสริมภักดีกุล	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
๒. นายสินธุไชย โชคเจริญเลิศ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๓. นางสาวสุขวสา ศรีสุเทพ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๔. นายธราธิป แย้มมณฑา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
๕. นางสาวนภัสร ไพรรุณ	นิติกรชำนาญการ
๖. นางสาววาสนา ยี่รงค์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ
๗. นายพนธกร จึงธนาเจริญ	นิติกร
๘. นายพีระศักดิ์ ชินชัยพงษ์	ปลัดอำเภอ

๒.๒ กระทรวงการคลัง

๒.๒.๑ กรมธนารักษ์

๑. นางสาวสุภัทรา ส่องประทีบ	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ
๒. นางสาววิไลรัตน์ แผ่นผา	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนาญการ
๓. นายยงยุทธ ไทรไกรกระ	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนาญการ

๒.๓ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒.๓.๑ กรมป่าไม้

๑. นายนรินทร์ ประทวนชัย	ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินป่าไม้
๒. นายประยุทธ เสี้ยวยิ้ม	นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการพิเศษ
๓. นางสาวอาสินีพัฒน์ บัวสรวง	นิติกรชำนาญการ
๔. นางสาวศชาดา ศรประสม	นิติกรชำนาญการ
๕. นายกฤษดา ศรีสง่า	นักวิชาการป่าไม้ปฏิบัติการ

๒.๓.๒ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๑. นายภาณุ จูงสาย	ผู้อำนวยการส่วนจัดการทรัพยากร
๒. นายไพโรจน์ วิทยาอนุมาส	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๓. นางสาวเกษรา วงษ์เจริญ	นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ
๔. นายธรรมรัตน์ โนภาสนัก	นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ

๒.๓.๓ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๑. นายไตรทิพย์ พรหมทอง	ผู้อำนวยการส่วนอนุรักษ์และฟื้นฟู
๒. นายฉัตรชัย ปันแก้ว	นักวิชาการป่าไม้ปฏิบัติการ

๒.๔ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๒.๔.๑ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑. นายสุริยน พัชรครุกานนท์	รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๒. นายไพโรจน์ วิริยะกิจ	นิติกรชำนาญการพิเศษ

๒.๕ กระทรวงสาธารณสุข

๒.๕.๑ กรมควบคุมโรค

๑. นายแพทย์ปรีชา เปรมปรี	รองอธิบดีกรมควบคุมโรค
๒. นางเกษรา ญาณเวทย์สกุล	รองผู้อำนวยการกองโรคติดต่อทั่วไป
๓. นางวิรงรอง แก้วสมบูรณ์	นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ
๔. นางสาวลักษณา มาสังข์	นักวิชาการสาธารณสุขปฏิบัติการ
๕. นายกฤษฎาบัณ ปานโท้	นิติกรปฏิบัติการ

๒.๖ สำนักนายกรัฐมนตรี

๒.๖.๑ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส	ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. นางสาวอภิรดี ประเสริฐฤทธี	ผู้อำนวยการส่วนนิติกร
๓. นางพิมพ์นารา บัวเกิด	ผู้อำนวยการส่วนกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง
๔. นายพณศักร เอี่ยมสุภาษิต	นิติกรชำนาญการ

๒.๖.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางสาวสินีนาถ ภะวัง	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๒. นางรัชนี รุจิขจรเดช	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
๓. นายศรศักดิ์ ตันติวรวิทย์	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๔. นางสาวสกฤตา ฉัตรพรธนดุล	นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ

๒.๗ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

- นายสุเทพ ภู่รัตนโอภา	ผู้อำนวยการกองพุทธศาสนสถาน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๒.๘ สำนักงานศาลปกครอง

- นายจำนงค์ ถาวรวิสิทธิ์	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

๒.๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๙.๑ กรุงเทพมหานคร

๑. นายสมศักดิ์ มีอุดมศักดิ์	รองผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ
๒. นายเจษฎา จันทรประภา	ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบระบายน้ำ
๓. นายวิษณุ เจริญ	ผู้อำนวยการส่วนวิชาการและแผน

๒.๙.๒ เมืองพัทยา

- นายปราโมทย์ ทับทิม	รองปลัดเมืองพัทยา

๒.๙.๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

- พลตำรวจโท คำรณวิทย์ ธูปกระจ่าง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

๒.๑๐ สมาคม / เครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑๐.๑ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

๑. นายกิตติชัย เอ่งฉ้วน	รองเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
๒. นายเศรษฐ์ อัลยุฟรี	ประธานสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคใต้
๓. นายบุญชู จันทร์สุวรรณ	ประธานสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคกลาง
๔. นายทนงศักดิ์ ทวีทอง	กรรมการบริหารสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
๕. นางสาวอรดี พรหมดำ	นิติกร
๖. นางสาวบุญตา บางใย	ผู้ประสานงาน

๒.๑๐.๒ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

๑. นายศุภสันห์ หนูสวัสดิ์	ผู้แทนสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
๒. นายสุรเกียรติ ฐิตะฐาน	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

๒.๑๐.๓ สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

๑. นายน้อย พะโยม	อุปนายกสมาคมภาคเหนือ
๒. นายสุวรรณวิชช์ เปรมปรีด์	อุปนายกสมาคมภาคกลาง
๓. นายประสพโชค นิ่มเรือง	อุปนายกสมาคมภาคตะวันออก
๔. นายเกรียงศักดิ์ ว่องไว	อุปนายกสมาคมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
๕. นายกฤษฎ์ แก้วรักษ์	กรรมการบริหารสมาคม

๒.๑๐.๔ ชมรมผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล

- นายสมศักดิ์ จึงตระกูล	ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านเหมืองทะเล และประธานชมรมผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล

๒.๑๑ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- รองศาสตราจารย์ ธนพร ศรียากูล

๓. การพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ประชุมพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้พิจารณาญัตติที่ได้รับมอบหมายทั้งสิ้น ๑๗ ญัตติ และได้พิจารณาจัดกลุ่มญัตติเพื่อให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาในแต่ละญัตติ โดยแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ญัตติเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๒ ญัตติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๓ ญัตติเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กลุ่มที่ ๔ ญัตติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

๓.๒ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาตั้งคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน ๓ คณะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และหาแนวทางการแก้ไข พร้อมทั้งจัดทำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่อง / กลุ่มญัตติที่ได้รับมอบหมาย แล้วรายงานผลการพิจารณาศึกษาให้คณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๖ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๔ วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมมีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอนุกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑) นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม	ประธานคณะอนุกรรมาธิการ
๒) นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์	รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ
๓) นายอนุรักษ์ จุรีมาศ	ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๔) นายศุภชัย มโนการ	โฆษกคณะอนุกรรมาธิการ
๕) นายรณเทพ อนุวัฒน์	อนุกรรมาธิการ
๖) นายอำนาจ วิลาวัลย์	อนุกรรมาธิการ
๗) นายเลอพงศ์ ลิ้มรัตน์	อนุกรรมาธิการ
๘) นายวรพงศ์ อุตทานนท์ตรี	อนุกรรมาธิการ
๙) นายสำอาง แก้วประดับ	อนุกรรมาธิการ
๑๐) นายธวัชชัย ใบเจริญ	เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

โดยมีการตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน ๓๑ คน ปรากฏรายชื่อตามภาคผนวก ง

(๒) คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๔ วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมมีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ซึ่งอนุกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑) นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	ประธานคณะอนุกรรมาธิการ
๒) นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง	รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์	รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สอง
๔) นายชลน่าน ศรีแก้ว	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ
๕) นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์	โฆษกคณะอนุกรรมาธิการ
๖) นายบัญญัติ เจตนจันทร์	อนุกรรมาธิการ
๗) นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ	อนุกรรมาธิการ
๘) นายภูนท สลัดทุกข์	อนุกรรมาธิการ
๙) นางเมธินี เทพมณี	อนุกรรมาธิการ
๑๐) นายวรภพ วิริยะโรจน์	อนุกรรมาธิการและเลขานุการ

อนึ่ง ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมมีมติให้นายบัญญัติ เจตนจันทร์ พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมาธิการ และแต่งตั้งนายชัยชนะ เดชเดโช เป็นอนุกรรมาธิการแทน และในคราวประชุมคณะกรรมาธิการฯ ครั้งที่ ๙ วันอังคารที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมมีมติให้นางเมธินี เทพมณี พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมาธิการ และแต่งตั้งรองศาสตราจารย์ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา เป็นอนุกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่างในคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

โดยมีการตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน ๑๓๖ คน ปรากฏรายชื่อตามภาคผนวก ง

(๓) คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ในคราวประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๔ วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ที่ประชุมมีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งอนุกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑) ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม	ประธานคณะอนุกรรมาธิการ
๒) นายชำนาญ จันทร์เรือง	รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓) นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ	รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สอง

๔) นายชวลิต วิชยสุทธิ์ รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สาม
๕) รองศาสตราจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ โฆษกคณะอนุกรรมาธิการ
๖) นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์ รองโฆษกคณะอนุกรรมาธิการ
๗) นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข อนุกรรมาธิการ
๘) นายประวิช นิลวัชรมณี อนุกรรมาธิการ
๙) นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ อนุกรรมาธิการ
๑๐) นายสุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

อนึ่ง ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๘ เมื่อวันอังคารที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้มีมติให้นายประวิช นิลวัชรมณี อนุกรรมาธิการพ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งนายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี เป็นอนุกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่างในคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โดยมีการตั้งที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน ๗ คน ปรากฏรายชื่อตามภาคผนวก ง

๓.๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงและรายละเอียดข้อมูลเรื่องนี้จากเอกสาร ข้อมูล คำชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เชิญมาร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการ เพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนชี้แจงแสดงความคิดเห็น รวมทั้งรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ

๓.๔ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ประชุมพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งการพิจารณาศึกษาออกเป็น ๔ ส่วน เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มญัตติทั้ง ๑๗ เรื่อง ดังนี้

๓.๔.๑ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประชุม**พิจารณาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (กลุ่มญัตติที่ ๑) จำนวน ๓๙ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๓ วันอังคารที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๔ วันอังคารที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๖ วันอังคารที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๗ วันอังคารที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๘ วันอังคารที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๙ วันอังคารที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๐ วันอังคารที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๑ วันศุกร์ที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔

ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๔ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๕ วันพฤหัสบดีที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดีที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๘ วันพฤหัสบดีที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๑๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๐ วันพฤหัสบดีที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๒ วันพฤหัสบดีที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๓ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๔ วันพฤหัสบดีที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๗ วันพฤหัสบดีที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๔
ครั้งที่ ๒๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๒ วันพฤหัสบดีที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๔ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๗ วันพฤหัสบดีที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๘ วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๕
ครั้งที่ ๓๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๕

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการได้เดินทางไปศึกษาดูงานและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง การจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๘ ถึงวันพุธที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ ณ จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา และจังหวัดเชียงใหม่ โดยรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และการบริหารจัดการน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานในพื้นที่ ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ ดังนี้

๑) วันจันทร์ที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ รับฟังความคิดเห็นร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ตำบลวาวี ณ โรงเรียนบ้านดอยช้าง อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย และองค์การบริหารส่วนตำบลหัวง้ม อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย

๒) วันอังคารที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๔ รับฟังความคิดเห็นร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา หัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหารท้องถิ่น ณ ศาลากลางจังหวัดพะเยา

๓) วันพุธที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ รับฟังความคิดเห็นร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ หัวหน้าส่วนราชการ และผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ ณ เทศบาลนครเชียงใหม่

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการได้นำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการสะท้อนปัญหาในพื้นที่ที่ได้จากการไปรับฟังมาประกอบการพิจารณาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา

๓.๔.๒ คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **พิจารณาศึกษาญัตติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (กลุ่มญัตติที่ ๒) ผลการดำเนินงานดังนี้

๑) คณะอนุกรรมาธิการได้ประชุมพิจารณาศึกษาสภาพปัญหา กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อหามาตรการในการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๒๓ ครั้ง โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล สำนักงบประมาณ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมธนารักษ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมการปกครอง และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการ

๒) คณะอนุกรรมาธิการได้เดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่ เพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเท็จจริงจากคณะผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ วันพุธที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๔ ณ จังหวัดชลบุรี

ครั้งที่ ๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ถึงวันเสาร์ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ ณ จังหวัดชัยนาทและจังหวัดลพบุรี

ครั้งที่ ๓ วันจันทร์ที่ ๗ ถึงวันอังคารที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๕ ณ จังหวัดลพบุรี

ครั้งที่ ๔ วันอาทิตย์ที่ ๑๓ ถึงวันอังคารที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕ ณ จังหวัดศรีสะเกษและจังหวัดมหาสารคาม

ครั้งที่ ๕ วันอาทิตย์ที่ ๒๐ ถึงวันอังคารที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๕ ณ จังหวัดสงขลา จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดปัตตานี

ครั้งที่ ๖ วันอาทิตย์ที่ ๑๗ ถึงวันพุธที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕ ณ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดลพบุรี

๓.๔.๓ คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น **พิจารณาศึกษาญัตติเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น** (กลุ่มญัตติที่ ๓) ต่อมาที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๑๕ วันพฤหัสบดีที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ มีมติให้เปลี่ยนแปลงชื่อคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่นเป็น **“คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ และพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ”** เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเหมาะสม ผลการดำเนินงานดังนี้

๑) คณะอนุกรรมาธิการได้ประชุมพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ จำนวน ๔๕ ครั้ง โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ปลัดเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนชี้แจงแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการ

๒) คณะอนุกรรมาธิการได้เดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่ เพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเท็จจริงจากคณะผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติที่เหมาะสม จำนวน ๖ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ วันอังคารที่ ๒๑ ถึงวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๔ ณ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดกาฬสินธุ์

ครั้งที่ ๒ วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๔ ณ จังหวัดสุพรรณบุรี

ครั้งที่ ๓ วันอังคารที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๔ ณ จังหวัดเชียงใหม่

ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ที่ ๓ ถึงวันเสาร์ที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ณ จังหวัดชลบุรี

ครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๘ ถึงวันพุธที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๕ ณ จังหวัดนครราชสีมา

ครั้งที่ ๖ วันพุธที่ ๑๖ ถึงวันศุกร์ที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๕ ณ จังหวัดกระบี่ และจังหวัดภูเก็ต

๓.๔.๔ คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ **พิจารณาศึกษาญัตติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** (กลุ่มญัตติที่ ๔) ผลการดำเนินงานดังนี้

๑) คณะอนุกรรมาธิการได้ประชุมพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน ๑๖ ครั้ง โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ตลอดจนชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมาธิการ

๒) คณะอนุกรรมาธิการได้เดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่ เพื่อรับฟังความคิดเห็นข้อเท็จจริงจากคณะผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๒๙ ถึงวันเสาร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ ณ เทศบาลนครเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๒๙ ถึงวันพฤหัสบดีที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ณ จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดพังงา

๔. ผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏผลการดำเนินการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ตอนที่ ๑ ผลการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีเจตนารมณ์เพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจรัฐและกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน ด้วยการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและเข้ามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลการดำเนินงานของท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนั้น ยังสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจ โดยมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การขับเคลื่อนแผนการกระจายอำนาจในระยะที่ผ่านมา โดยในระยะแรกได้มีการขับเคลื่อนแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ มุ่งเน้นการบังคับกฎหมายให้มีการถ่ายโอนภารกิจ และกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามความเหมาะสม ในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า และบุคลากรต้องไปตามภารกิจ

ผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น ๒๔๕ ภารกิจ จากส่วนราชการ ๕๗ กรม ใน ๑๕ กระทรวง และ ๑ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ๘๙ ภารกิจ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ๑๐๓ ภารกิจ ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ๑๘ ภารกิจ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ๑๖ ภารกิจ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ๑๗ ภารกิจ และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ๒ ภารกิจ รวมมีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้วทั้งสิ้น ๑๘๖ ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ ๗๕.๙๒ คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น ๕๙ ภารกิจ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการแก้ไขการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป มีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลัง

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ทั้งนี้ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙

ต่อมาในระยะที่สองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐ การจัดระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และมีการกำหนดวิธีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดต่าง ๆ ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงทำให้มีการทบทวนแผนฉบับแรก และได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) ขึ้น โดยมีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่และส่วนราชการมีแผนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเน้นเรื่องการเสริมสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการบูรณาการร่วมกับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ มีการกำหนดให้ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนมีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำช่วยเหลือทางด้านเทคนิควิชาการ จัดทำคู่มือมาตรฐานการบริการ และติดตามประเมินผล รวมทั้งเพิ่มความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้ของตนเองเพิ่มมากขึ้น การถ่ายโอนบุคลากรยึดหลักการ งานไป เงินไป ตำแหน่งไปโดยให้ตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ สำหรับในบางภารกิจอาทิ ด้านการศึกษาและสาธารณสุข ให้เป็นไปด้วยความสมัครใจ สิทธิประโยชน์ความก้าวหน้าต้องได้รับไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง

ผลการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า มีภารกิจที่ต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น ๔๔ ภารกิจ รวม ๑๑๔ งาน/โครงการ/กิจกรรม จากส่วนราชการ ๑๗ กรม/สำนักใน ๑๕ กระทรวง และ ๑ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และ ๑ รัฐวิสาหกิจ โดยมีการถ่ายโอนภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ๔๕ ภารกิจ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ๑๙ ภารกิจ ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ๒๒ ภารกิจ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ๑๘ ภารกิจ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ๘ ภารกิจ และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ๒ ภารกิจ รวมทั้งสิ้นมีการถ่ายโอนภารกิจไปแล้วหรือทยอยถ่ายโอน รวม ๗๗ งาน/โครงการ/กิจกรรม คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๕๔ คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น ๓๗ ภารกิจ

ที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ทั้งสองฉบับแล้ว ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีประเด็นปัญหาเรื่องภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่ทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากระเบียบและกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

และกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้ไม่ชัดเจนทำให้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ อีกทั้งท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะในภารกิจที่ยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวทั้งในส่วนของงาน เงิน (งบประมาณ) และบุคลากรจากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติงานขัดกับระเบียบและกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น นอกจากนี้การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เนื่องจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจเรื่องการจัดการน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจด้านแหล่งน้ำของกรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมการปกครอง กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เช่น การถ่ายโอนภารกิจ การก่อสร้าง ดูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจด้านแหล่งน้ำระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้แก่ กรณีแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักไม่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่หนึ่งจังหวัด และบ่อน้ำบาดาล ให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน รวมทั้งให้ส่วนราชการถ่ายโอนสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำในสภาพที่สามารถใช้งานได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาแหล่งน้ำนั้นด้วย ซึ่งหากพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพในการดำเนินการบริหารจัดการแหล่งน้ำไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากมีความแตกต่างกันด้านงบประมาณและบุคลากรผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางในการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งประสบปัญหาในการบริหารจัดการแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งในด้านการคลัง ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการบริหารบุคลากร และด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ จึงไม่สามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้ท้องถิ่นยังประสบปัญหาการขาดความสมดุลในการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐพยายามรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปในขณะที่การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยเกินไป ซึ่งอาจเกิดจากความกลัวหรือความไม่ไว้วางใจในการกระจายอำนาจที่อาจกระทบต่อปัจจัยทางการเมือง แม้ว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งต้องการกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคต แต่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการกำหนดจากระบบราชการที่มีความผูกพันกับการบริหารราชการแผ่นดินทำให้ขาดอิสระในการบริหารงาน ประกอบกับมีการกำหนดให้กระจายอำนาจแต่ไม่กระจายงบประมาณ รวมถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นการก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ท้องถิ่นไม่สามารถสร้างนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขัดต่อระเบียบกฎหมาย ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นโดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองความเป็นอิสระไว้

และประชาชนในพื้นที่ต้องมีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตนเอง และกำหนดทิศทางในการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ของตนเองได้

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบปัญหาในการดำเนินงานหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวและเป็นไปอย่างล่าช้าอันเกิดจากการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติที่บางครั้งก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมีอยู่อย่างกระจัดกระจายตามส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้ไม่เกิดความเป็นเอกภาพ รวมถึงการมีข้อจำกัดในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่เป็นอิสระทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีสัดส่วนรายได้ที่ไม่เหมาะสม การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นมีความล่าช้าทำให้ท้องถิ่นบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จะต้องมีการหาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินงานด้านการปกครองท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในขณะเดียวกันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาการบริหารงานของท้องถิ่นได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม เช่น มีลักษณะทางกายภาพหรือองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นการเฉพาะ หรือมีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก หรือเป็นท้องถิ่นที่มีปัญหาจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่บริเวณเดียวกัน ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีเพียง ๒ แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในส่วนของการผลักดันให้พื้นที่อื่น ๆ ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้มีการศึกษาไว้ในหลายพื้นที่ เช่น แม่สอด สมุย แหลมฉบัง เป็นต้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดิมในบางพื้นที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพติดขัดในข้อกฎหมายและระเบียบบางประการเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนารากฐานของประชาธิปไตยของประเทศจึงต้องศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตพื้นที่ที่สำคัญเพื่อเป็นการสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมาระยะที่สามได้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕ ประกาศใช้บังคับ และได้มีการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ทั้งสองฉบับดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งสามารถดำเนินการการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บางส่วน แต่ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และพบว่ายังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น

๑. ส่วนราชการขอชะลอ หรือไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจ และพยายามสร้างภารกิจใหม่ให้คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. การทับซ้อนของภารกิจ หน้าที่ และงบประมาณระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

๓. การถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถ่ายโอนภารกิจเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ แต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณหรือจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับโอน

๔. ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ

๕. บุคลากรและงบประมาณไม่ถ่ายโอนไปตามภารกิจที่รับโอน

๖. หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่สะท้อนภารกิจหรือการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่

๗. การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

๘. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องบุคลากร รายได้ และการบริหารจัดการ

๙. โครงสร้างองค์กรหรือหน่วยงานที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นเอกภาพ

๑๐. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดำเนินการได้ล่าช้า

๒. ผลการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

๒.๑.๑ ความไม่ชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะระหว่างรัฐ ส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ว่าบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่รัฐส่วนราชการต้องทำ หรือ “บริการสาธารณะใดเป็นหน้าที่ของรัฐ” และ ‘บริการสาธารณะใดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือต้องกำหนดให้ชัดว่า บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่จะต้อง “กระทำร่วม”

๒.๑.๒ ความไม่ชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะระหว่างรัฐ ส่วนราชการ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิด “ความซ้ำซ้อน” ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในภารกิจอย่างเดียวกันอันเกิดจากการออกแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานท้องถิ่นในกฎหมายจัดตั้งที่ทับซ้อนกันการแบ่งอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน ทั้งนี้ จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันแตกต่างกันเพียงขนาดของกิจกรรมเท่านั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกกล่าวหาว่า “ไม่ใช่หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ แต่ราชการส่วนกลางซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายไม่ยอมถ่ายโอนอำนาจในการจัดบริการสาธารณะนั้น ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพราะหน่วยตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตีความเคร่งครัดตามกฎหมาย หากไม่ถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจก็ไม่สามารถทำได้เหมือนมีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้

๒.๑.๓ ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจบริการสาธารณะ

(๑) ขาดเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจทั้งฉบับแรกและฉบับที่สอง

(๒) บริการสาธารณะบางภารกิจของส่วนราชการ เช่น ด้านการศึกษา และการสาธารณสุข ส่วนราชการมีการปรับภารกิจ บทบาท และเพิ่มกฎเกณฑ์ในเรื่องการประเมินความพร้อมการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์รับการถ่ายโอนไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมินความพร้อม

(๓) บริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะภารกิจที่ใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะสูง เช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ราชการส่วนกลางมิได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้เพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนไม่สามารถดำเนินการในภารกิจนั้น ๆ ได้

(๔) ปัญหาส่วนราชการไม่มีกระบวนการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะเงื่อนไขและกระบวนการถ่ายโอน กล่าวคือ ส่วนราชการไม่มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนบริการสาธารณะ เช่น ไม่มีการทำแผนงานรองรับการเตรียมความพร้อม เช่น กรณีการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานเดิมไม่ได้จัดอบรมให้ความรู้แก่ท้องถิ่นเกี่ยวกับงานวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ การสำรวจ การออกแบบอาคาร การคิดราคางาน เป็นต้น ทำให้บุคลากรของท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานดังกล่าวได้ จากข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนปัญหาว่า ส่วนราชการดำเนินการต่อบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนเพียงแค่การแจ้งเป็นหนังสือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่ามีการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แล้ว แต่ขาดกระบวนการอื่น ๆ เช่น การชี้แจง การฝึกอบรมให้เข้าใจกระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งมีทั้งบริการสาธารณะที่ต้องใช้เทคนิควิชาการ ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลจากส่วนราชการหลายแห่งว่ามีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่จากภารกิจที่ถ่ายโอนแบบปูพรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ อาจส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั่วถึง นอกจากนั้นส่วนราชการเจ้าของบริการสาธารณะก็มีปัญหาด้านงบประมาณในการเตรียมความพร้อมที่มีไม่เพียงพอ

(๕) ปัญหาที่เกิดจากการตีความบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนว่าเป็นบริการสาธารณะด้านความมั่นคงหรือไม่ เนื่องจากหลักการถ่ายโอนบริการสาธารณะจะไม่ครอบคลุมถึงบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงมีส่วนราชการหลายหน่วยตีความบริการสาธารณะของตนว่าเป็นเรื่องความมั่นคงไม่สามารถถ่ายโอนได้ เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานดูแลการรับซื้อ/ขายของเก่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองที่ไม่ให้มีการถ่ายโอน เนื่องจากเกี่ยวพันกับความมั่นคง ซึ่งยังขาดการศึกษาทางนโยบายและการปฏิบัติงานว่าบริการสาธารณะที่อ้างว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้นเกี่ยวข้องอย่างไร และไม่มีการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำตัวแปรด้านพื้นที่มาพิจารณา เพื่อแยกแยะภารกิจที่ถ่ายโอนในพื้นที่ที่จะมีปัญหาความมั่นคง กับพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเสนอให้มีการถอนบัญชีภารกิจ/งานที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของบริการสาธารณะ ตีความว่าภารกิจในความรับผิดชอบเป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการ หรือการเชื่อมเครือข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ไม่อาจถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ เช่น บริการสาธารณะการจดทะเบียน

รถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ที่อ้างการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทะเบียนรถยนต์และเกี่ยวข้องกับการลักลอบสวมทะเบียนรถยนต์ การโจรกรรมรถยนต์ ซึ่งกรมการขนส่งทางบกใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ถ่ายโอนบริการสาธารณะนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๔ ปัญหาการออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงขนาด บริบทพื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ต้องเป็นไปตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม

๒.๑.๕ ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอน ส่งผลให้ในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจำนวนมากได้ทั้งหมด โดยเฉพาะภารกิจบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณดำเนินงานตามโครงการ/ภารกิจ

(๒) การไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบุคลากรที่จะสามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ โดยเฉพาะบริการสาธารณะประเภทที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางส่งผลให้หลาย ๆ ภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปสร้างปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจนั้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการดำเนินการตามภารกิจ การจ้างบุคลากรเพิ่มก็ประสบปัญหาเรื่องกรอบอัตรากำลัง และงบประมาณด้านบุคลากรที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้หลายภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรดำเนินงาน

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการจำแนกบทบาท อำนาจ หน้าที่ในภารกิจบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนว่าเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการภายใต้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

(๔) การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะจำนวนมากไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ๆ กันแบบปูพรม (Symmetric) ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล หรือเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล) ขณะที่ระบบการบริหารองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นยังขาดระบบการบริหารองค์กรที่ทันสมัย ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

(๕) ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับภารกิจบริการสาธารณะถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ผูกพันกับงบประมาณดำเนินการตามภารกิจ หากงบประมาณไม่เพียงพอ หรือไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่ทำภารกิจนั้นส่งผลให้ภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ได้รับการดูแล หรือเรียกร้องขอส่งคืนภารกิจไปยังส่วนราชการ

(๖) การดำเนินการตามภารกิจบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีการปฏิบัติตามหลักการของแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่สอง เรื่องกำหนดรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดไว้ ๖ รูปแบบ คือ ดำเนินการเอง / ซื้อบริการ / สหการ / ดำเนินการร่วมกับรัฐ / ดำเนินการคู่ขนานกับรัฐ / สัมปทาน ตามสถานะและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเน้นดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นภาระที่เกินศักยภาพด้านการคลัง และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้

๓. ผลการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมาธิการ

๓.๑ ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

๓.๑.๑ ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงขนาด บริบทพื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันซึ่งความแตกต่างจะเกิดขึ้นในระดับ หรือขนาดของกิจกรรมเท่านั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดพื้นที่ไม่เท่ากัน บางพื้นที่มีความทับซ้อนกันหรือมีความคาบเกี่ยวกันระหว่าง ๒ ท้องถิ่น ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ต้องเป็นไปตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม และสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบ เช่น กรณีกำหนดหน้าที่ในการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามกฎหมายจัดตั้งไว้ว่า ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการกำจัดขยะ แต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ทำให้เกิดข้อสงสัยว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจะถูกตรวจสอบหรือไม่ และเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลในบางแห่งก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากติดปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากรที่ดำเนินการ เป็นต้น

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องก็ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาว่าภารกิจใดหน่วยงานใดควรเป็นผู้ดำเนินการ

๓.๑.๒ การบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีเจตนารมณ์เพื่อลดการรวมศูนย์อำนาจรัฐและกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน ด้วยการเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและเข้ามีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลการดำเนินงานของท้องถิ่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจ โดยมีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น แต่ก็พบว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรานี้ ไม่มีอำนาจบังคับส่วนราชการต่าง ๆ ได้โดยตรงมีเพียงอำนาจที่จะเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทำได้ไม่เต็มที่ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๕ ก็มีหน้าที่เป็นเพียงฝ่ายเลขานุการฯ เท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นองค์กร ที่สามารถติดต่อประสานงานกับส่วนราชการได้โดยตรงทำให้ประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน

กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๖ – มาตรา ๒๐ แต่ความไม่ชัดเจนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ได้ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ – มาตรา ๒๐ ได้ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าเมื่อกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว อาจถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว

๓.๑.๓ การถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนราชการขอชะลอ หรือไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจ และพยายามสร้างภารกิจใหม่ให้คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ถ่ายโอนภารกิจเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ แต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณหรือจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับโอน ประกอบกับบุคลากรและงบประมาณไม่ถ่ายโอนไปตามภารกิจที่รับโอน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่สะท้อนภารกิจหรือการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น สถานีขนส่งให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งพบว่ามีปัญหา ๒ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดเชียงรายที่ท้องถิ่นไม่สามารถรับโอนได้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ทราบเรื่องตั้งแต่ต้นจึงไม่ยอมรับโอนและสถานีขนส่งตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองไม่สะดวกในการเดินทางซึ่งหากรับโอนก็ไม่สามารถบริหารจัดการได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของแผนการกระจายอำนาจฯ ไม่มีการกำหนดขอบเขตของการถ่ายโอนภารกิจ ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเกิดความซ้ำซ้อน การถ่ายโอนภารกิจไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการถ่ายโอนทำให้ไม่มีหลักฐานการถ่ายโอนภารกิจจึงไม่อาจทราบว่าภารกิจประเภทใดที่ถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หรือจำนวนภารกิจที่ไม่สมดุลกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้บางภารกิจไม่ตรงตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการถ่ายโอนภารกิจน้อยแต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างมาก การถ่ายโอนภารกิจเป็นการถ่ายโอนภารกิจ บางขั้นตอนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งกระบวนการทำให้บางภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ได้เต็มที่ และไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการถ่ายโอนภารกิจให้ชัดเจนทำให้หน่วยงานของรัฐใช้การมอบอำนาจ หรือภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ผ่านคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๑.๔ กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นไม่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะ

กฎหมายกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีการแก้ไขกฎหมายของส่วนราชการเดิมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการการถ่ายโอนได้ หรือแม้แต่การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของส่วนราชการอื่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการขอใช้พื้นที่ต่อหน่วยงานนั้น ซึ่งพบว่ากฎหมายของส่วนราชการอื่นได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ค่อนข้างยุ่งยากทำให้ล่าช้าต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ทันกำหนดเวลา

๓.๒ ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวกับส่วนราชการเจ้าของภารกิจ

๓.๒.๑ บริการสาธารณะบางภารกิจของส่วนราชการ

ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมขาดเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจทั้งฉบับแรกและฉบับที่สอง

๓.๒.๒ บริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะที่ถ่ายโอนบางภารกิจของส่วนราชการ เช่น ด้านการศึกษาและการสาธารณสุข ส่วนราชการมีการปรับภารกิจ บทบาท และเพิ่มกฎเกณฑ์ในเรื่องการประเมินความพร้อมการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์รับการถ่ายโอนไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมินความพร้อม

๓.๒.๓ ปัญหาสำคัญที่อยู่ในเงื่อนไขและกระบวนการถ่ายโอน

ส่วนราชการไม่มีกระบวนการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจโดยเฉพาะเงื่อนไขและกระบวนการถ่ายโอน กล่าวคือ ส่วนราชการไม่มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนบริการสาธารณะ เช่น ไม่มีการทำแผนงานรองรับการเตรียมความพร้อม จากข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนปัญหาว่า ส่วนราชการดำเนินการต่อบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนเพียงแค่การแจ้งเป็นหนังสือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบว่ามีการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แล้ว แต่ขาดกระบวนการอื่น ๆ เช่น การชี้แจง การฝึกอบรมให้เข้าใจกระบวนการปฏิบัติงานซึ่งมีทั้งบริการสาธารณะที่ต้องใช้เทคนิควิชาการ ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจทางปกครองดำเนินการตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลจากส่วนราชการหลายแห่งว่ามีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่จากภารกิจที่ถ่ายโอนแบบปูพรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ อาจส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการเตรียมความพร้อมการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั่วถึง นอกจากนั้นส่วนราชการเจ้าของบริการสาธารณะก็มีปัญหาด้านงบประมาณในการเตรียมความพร้อมที่มีไม่เพียงพอ

๓.๒.๔ ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการที่เป็นเจ้าของบริการสาธารณะ

ปัญหาการตีความบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนว่าเป็นบริการสาธารณะด้านความมั่นคงหรือไม่ เนื่องจากหลักการถ่ายโอนบริการสาธารณะจะไม่ครอบคลุมถึงบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงมีส่วนราชการหลายหน่วยตีความบริการสาธารณะของตนว่าเป็นเรื่องความมั่นคงไม่สามารถถ่ายโอนได้ เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานดูแลการรับซื้อ/ขายของเก่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองที่ไม่ให้มีการถ่ายโอน เนื่องจากเกี่ยวพันกับความมั่นคง ซึ่งยังขาดการศึกษาทางนโยบายและการปฏิบัติงานว่าบริการสาธารณะที่อ้างว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้นเกี่ยวข้องอย่างไร และไม่มีการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำตัวแปรด้านพื้นที่มาพิจารณา เพื่อแยกแยะภารกิจที่ถ่ายโอนในพื้นที่ที่จะมีปัญหาความมั่นคง กับพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเสนอให้มีการถอนบัญชีภารกิจ/งานที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๒.๕ ปัญหาบุคลากรที่จะต้องถ่ายโอน

การไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบุคลากรที่จะสามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ โดยเฉพาะบริการสาธารณะประเภทที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางส่งผลให้หลาย ๆ ภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปสร้างปัญหาในการดำเนินงาน

ตามภารกิจนั้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการดำเนินการตามภารกิจ การจ้างบุคลากรเพิ่มก็ประสบปัญหาเรื่องกรอบอัตรากำลัง และงบประมาณด้านบุคลากรที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้หลายภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรดำเนินงาน

๓.๒.๖ ปัญหาที่เกี่ยวกับงบประมาณตามบริการสาธารณะที่ถ่ายโอน

บริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะภารกิจที่ใช้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะสูง เช่น ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ราชการส่วนกลางมิได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้เพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนไม่สามารถดำเนินการในภารกิจนั้น ๆ ได้

นอกจากนี้ การกำหนดประเภทของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมีน้อยเกินไป ทำให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ การจัดสรรภาษีและอากรที่ไม่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดให้มีรายได้จากภาษีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ปรากฏว่าในกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่มีการกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีแต่อย่างใด

๓.๒.๗ ปัญหาทัศนคติ

ปัญหานี้เกิดจากส่วนราชการเจ้าของบริการสาธารณะ ตีความว่าภารกิจในความรับผิดชอบเป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการ หรือการเชื่อมเครือข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ไม่อาจถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ เช่น บริการสาธารณะการจดทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ที่อ้างการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทะเบียนรถยนต์และเกี่ยวข้องกับการลักลอบสวมทะเบียนรถยนต์ การโจรกรรมรถยนต์ซึ่งกรมการขนส่งทางบกใช้เป็นข้ออ้างการไม่ถ่ายโอนบริการสาธารณะนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๓ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

๓.๓.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจ บริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอน ส่งผลให้ในแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจำนวนมากได้ทั้งหมด โดยเฉพาะภารกิจบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณดำเนินงานตามโครงการ/ภารกิจ

๓.๓.๒ การไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการ

การไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรของส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบุคลากรที่จะสามารถดำเนินการตามภารกิจนั้นได้ โดยเฉพาะบริการสาธารณะประเภทที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางส่งผลให้หลาย ๆ ภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปสร้างปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจนั้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการดำเนินการตามภารกิจ การจ้างบุคลากรเพิ่มก็ประสบปัญหาเรื่องกรอบอัตรากำลัง และงบประมาณด้านบุคลากรที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้หลายภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรดำเนินงาน

๓.๓.๓ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับภารกิจบริการสาธารณะถ่ายโอนด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือภารกิจขนาดใหญ่ที่ผูกพันกับงบประมาณดำเนินการตามภารกิจ หากงบประมาณไม่เพียงพอ หรือไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่ทำภารกิจนั้นส่งผลให้ภารกิจที่ถ่ายโอนไม่ได้รับการดูแล หรือเรียกร้องขอส่งคืนภารกิจไปยังส่วนราชการ

๓.๓.๔ ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะจำนวนมากไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ๆ กันแบบปูพรม (Symmetric) ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล หรือเทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล) ขณะที่ระบบการบริหารองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นยังขาดระบบการบริหารองค์กรที่ทันสมัย ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

๔. ผลการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ กรมการปกครอง

(๑) กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๒) ปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ กล่าวคือ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ และมาตรา ๑๒๒ วรรคสองได้กำหนดขอบเขตอำนาจไว้ โดยนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินดังกล่าวได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด และปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ดังนั้น การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และคู่มือประชาชน โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้ ๑) ยื่นคำขอต่อนายอำเภอหรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ๒) รังวัดชันสูตรสอบสวนที่ดิน ๓) ประชุมรับฟังความคิดเห็น ๔) ประชุมสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕) ปิดประกาศการขออนุญาต ๓๐ วัน ๖) แจ้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความเห็น ๗) ประชุมคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวการขออนุญาตประกอบกิจการตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประจำจังหวัด ๘) กรมที่ดินพิจารณา ๑๐) จังหวัดออกหนังสืออนุญาต โดยจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตมีหลายขั้นตอนและต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับการใช้จ่ายงบประมาณ

(๓) เพื่อให้การดูแลรักษาและการพัฒนาที่สาธารณประโยชน์สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อการเบิกจ่ายงบประมาณ กรมการปกครองจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เช่น ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต เป็นต้น

๔.๒ กรมที่ดิน

ในปัจจุบันกรมที่ดินยังไม่พบปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขอใช้พื้นที่ การอนุมัติ อนุญาตในเรื่องต่าง ๆ สำหรับกฎหมาย ระเบียบ

ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ไว้ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๒๙๔๖๖ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ ดังนี้

(๑) กรณีกิจกรรมตามโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดินโดยไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และราษฎรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ดีกว่าเดิม ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่ต้องขออนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือเทศบาลตำบลตามนัยมาตรา ๕๐ - ๕๑ หรือเทศบาลเมืองตามนัยมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ หรือเทศบาลนครตามนัยมาตรา ๕๖ - ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เช่น การปรับปรุงภูมิทัศน์ การขุดลอกแหล่งน้ำเดิมที่ตื้นเขิน การปรับปรุงถนนสาธารณะเดิมให้ใช้สัญจรได้ดียิ่งขึ้น เป็นต้น

(๒) กรณีกิจกรรมตามโครงการเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์โดยไม่มีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และมีการใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการชั่วคราว ไม่มีการก่อสร้างหรือปลูกสร้างอาคารถาวร เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จสามารถปรับพื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ การดำเนินกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวสามารถขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้คราวละไม่เกิน ๕ ปี ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอนุญาตตามนัยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘

(๓) กรณีกิจกรรมตามโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการแตกต่างไปจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การถมลำราง หรือคลองสาธารณะประโยชน์ที่ตื้นเขินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือนำที่ทำเลเลี้ยงสัตว์มาพัฒนาเป็นสวนสาธารณประโยชน์ สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๔) กรณีกิจกรรมตามโครงการเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีลักษณะการก่อสร้างหรือปลูกสร้างอาคารถาวรจะต้องดำเนินการขอถอนสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหากทบวงการเมืองมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐก่อนที่การดำเนินการถอนสภาพตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะแล้วเสร็จก็สามารถยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวได้ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๓๓๑๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้วางแนวทางปฏิบัติในการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ เช่น หนอง บึง คลองสาธารณประโยชน์ เป็นต้น โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๗

๔.๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับงาน งบประมาณ และบุคลากร อาทิ

(๑) การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมิได้ถ่ายโอนงบประมาณมาพร้อมกันด้วย เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณเพื่อดูแลรักษาสิ่งของหรือสถานที่ซึ่งได้รับการถ่ายโอนมาพร้อมกับภารกิจ แต่การถ่ายโอนภารกิจมักจะไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณมาพร้อมกันด้วย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณดูแลรักษาสิ่งซึ่งติดตามมาจากการถ่ายโอนภารกิจ

(๒) สถานะทางการเงินและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อยต้องกระตือรือร้นในการของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล

(๓) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอนภารกิจแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการได้และมีความประสงค์จะคืนภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและมีเหตุผลประกอบการพิจารณา

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) แก้ไขปัญหาเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือการดำเนินภารกิจ

๒) เพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น โดยสนับสนุนให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น

๓) สนับสนุนการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจ

๔) จัดทำร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีความชัดเจน

การจัดสรรที่ดินทำกินของราษฎรที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักและบูรณาการในการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนภารกิจนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นใน ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก กรณีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ขณะนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการขับเคลื่อนในเรื่องของแผนที่ภาษีและการสำรวจเพื่อนำไปสู่การจัดเก็บภาษีรายได้ในพื้นที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามในกรณีของพี่น้องประชาชนที่เข้าไปทำกินในที่ดินของรัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นการทำเกษตรกรรม ซึ่งกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดให้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษี ๓ ปี เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะไม่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยจะเริ่มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปีที่ ๔ และเพื่อบรรเทาปัญหาการจัดเก็บภาษีรัฐบาลได้กำหนดให้ปรับลดอัตราการจัดเก็บภาษีจากหนึ่งร้อยเต็มให้เหลือเพียงร้อยละสิบเท่านั้น

ประเด็นที่สอง การจัดบริการสาธารณะ เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องการจัดบริการสาธารณะตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้

ประเด็นที่สาม การอุดหนุนงบประมาณให้กรมป่าไม้ ซึ่งมีประเด็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอุดหนุนงบประมาณในการรังวัดที่ดินรายแปลงได้หรือไม่ เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่าได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการ บำรุงรักษา ป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในเรื่องการสำรวจรังวัดที่ดินตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับชุมชนแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถตั้งงบประมาณอุดหนุนให้กรมป่าไม้ได้

๔.๔ กรมธนารักษ์

ปัจจุบันการขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมธนารักษ์ดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ การขอและการพิจารณาให้ใช้ที่ราชพัสดุขึ้นอยู่กับความพร้อมของส่วนราชการที่ขอใช้และความถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนของเอกสารที่ยื่นประกอบการขอใช้ที่ราชพัสดุ ถ้าเอกสารต่าง ๆ ครบถ้วนและถูกต้อง กรมธนารักษ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และแจ้งให้ผู้ขอใช้ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ

ปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมา คือ ความไม่พร้อมในเรื่องของเอกสารที่ขาดความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ต้องมีการขอเอกสารเพิ่มเติม ทำให้เกิดความล่าช้าขึ้นได้ ในกรณีที่มีการขอใช้ที่ราชพัสดุที่มีส่วนราชการอื่นครอบครองใช้อยู่แล้ว ปัจจุบันกฎกระทรวงอนุญาตให้ดำเนินการใช้พื้นที่ราชพัสดุร่วมกันได้เฉพาะในพื้นที่เขตทางหลวงและเขตชลประทานเท่านั้น ถ้านอกเหนือจากนี้ต้องให้ส่วนราชการเดิมนั้นส่งมอบพื้นที่คืนให้แก่กรมธนารักษ์ก่อน สำหรับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุแล้วต่อมามีการนำไปจัดหาประโยชน์ก็จะต้องมีการพิจารณาเรื่องการกำหนดค่าเช่า ซึ่งถ้าการนำที่ราชพัสดุไปใช้ไม่เป็นไปตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องดำเนินการโดยวิธีประมูลเหมือนกับให้เอกชนเช่าโดยการเช่าและอัตราค่าเช่าจะเป็นไปตามประเภทการเช่า เช่น เช่าเพื่อการอยู่อาศัย การเกษตร หรือประโยชน์อย่างอื่น (เชิงพาณิชย์) ทั้งนี้ ตามคำสั่งกรมธนารักษ์ ที่ ๖๘๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดอัตราผลตอบแทนสำหรับหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้กำหนดอัตราผลตอบแทนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเช่าที่ราชพัสดุ กรณีเช่าเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการในเชิงพาณิชย์ การให้บริการสาธารณะ เช่น ระบบประปา ระบบขนส่ง ฯลฯ ให้เรียกเก็บร้อยละ ๕๐ ของค่าเช่าตามลักษณะประเภทของการเช่า ภารกิจอีกด้านหนึ่งของกรมธนารักษ์ คือ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุเพื่อจัดหารายได้เป็นเงินรายได้ของแผ่นดิน ในกรณีเรียกคืนที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่เพื่อนำมาพัฒนาจัดหาประโยชน์เป็นรายได้ของแผ่นดินนั้น กรมธนารักษ์ก็ได้มีการดำเนินการอยู่ โดยในเบื้องต้นต้องมีการเจรจากับส่วนราชการเดิมเพื่อขอคืน จัดหาที่แปลงใหม่ (ที่ราชพัสดุเดิมที่มีอยู่แล้ว) สร้างชดเชยให้ใหม่ เปิดประมูล กำหนด TOR เพื่อหาเอกชนมาลงทุน เช่น ในกรณีที่จังหวัดนครสวรรค์ กรมธนารักษ์ขอคืนพื้นที่จากกรมสรรพสามิต โดยส่วนราชการเดิมตั้งเงื่อนไขว่าเอกชนที่ประมูลได้จะต้องสร้างอาคารชดเชยให้เป็นต้น

๔.๕ กรมป่าไม้

ปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขอใช้พื้นที่ การอนุมัติในเรื่องต่าง ๆ

(๑) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการขอใช้พื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ ประจำหน่วยงานในสังกัดกรมป่าไม้ ส่วนกลาง สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑ - ๑๓ และสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขาทุกสาขา และเจ้าหน้าที่

ปฏิบัติงานด้านการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ในสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดทุกจังหวัดมีจำนวนน้อย รวมทั้งงบประมาณไม่เพียงพอกับปริมาณงาน

(๒) การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้มีระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ กรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานพิจารณาเรื่องราวคำขอ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ และต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างยั่งยืน จึงต้องใช้เอกสารหลักฐานในการประกอบการพิจารณาเป็นจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความไม่เข้าใจในการเตรียมข้อมูลเอกสารหลักฐาน เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณา

(๓) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

๑) เห็นควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้และจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับปริมาณงาน

๒) เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานงานโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการอนุญาต เพื่อให้เข้าใจในการจัดเตรียมข้อมูล เอกสารหลักฐาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความถูกต้องและรวดเร็ว

๓) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรวางแผน กำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินโครงการในพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ ก่อนที่จะจัดสรรงบประมาณ

๔.๖ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขอใช้พื้นที่ การอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ฟื้นฟู ดูแลรักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช การจัดให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิมและฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริมกระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพ สำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร แหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติของประชาชน ทั้งนี้ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงมีข้อจำกัดในการเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติสองฉบับนี้ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตอุทยานแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ และห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นบทบัญญัติห้ามเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลทั่วไปหรือส่วนราชการ หากมีการกระทำอันต้องห้ามดังกล่าวย่อมเป็นความผิด โดยมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา หรือบำรุงอุทยานแห่งชาติ หรือการสำรวจการศึกษา วิจัย หรือทดลองทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนาจร หรือการพักแรมเป็นการชั่วคราว หรือเพื่ออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปในอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้

ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และมาตรา ๒๗ วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๘ ให้นำความในมาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับแก่วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ด้วยโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในเขตวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติได้ ในกรณีที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา หรือบำรุงวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ หรือการสำรวจ การศึกษา วิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนาจร หรือการพักแรมเป็นการชั่วคราว หรือเพื่ออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปในวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๒) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๕ และห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ อันเป็นบทบัญญัติห้ามเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลทั่วไปหรือเป็นส่วนราชการหากมีการกระทำอันต้องห้ามดังกล่าวย่อมเป็นความผิด แต่มาตรา ๕๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการตามมาตรา ๕๕ ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ในกรณีที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา หรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการศึกษาธรรมชาติ หรือเพื่ออำนวยความปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ทั้งที่ ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และมาตรา ๖๗ วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำการตามมาตรา ๖๗ ภายในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ หรือการคุ้มครอง รักษา หรือช่วยเหลือสัตว์ป่า ตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๓) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่และอำนาจกระทำการใด ๆ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ไว้เป็นการเฉพาะเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจกระทำการใด ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว อันเป็นภารกิจของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติภายใต้วัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ หรือมาตรา ๒๒ หรือมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา ๕๖ (๒) หรือมาตรา ๖๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็สามารถขออนุญาตเข้าดำเนินการ โดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรืออาจจัดทำเป็นโครงการร่วมกับหัวหน้าป่าอนุรักษ์ เพื่อดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๔.๗ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบทั้งป่าชายเลนและป่าชายหาด มีเพียงพื้นที่ป่ายชายเลนเท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการเพื่อขออนุญาตใช้ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๙ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย และการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าชายเลนมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามไม่ให้ใช้ประประโยชน์ในที่ป่าชายเลน ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการใช้พื้นที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ คือ ส่วนราชการใดที่ประสงค์จะขอใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนจะต้องดำเนินการขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะยื่นเรื่อง ขออนุญาตต่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๔.๘ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑) ปัญหา อุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๕ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดไว้หากภารกิจใดยังไม่ได้ถ่ายโอนสามารถถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมได้ ส่วนผลของการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๑๘ จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา ๓๐ กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดการให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลกระทบกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๓) ในส่วนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีภารกิจตามนโยบายรัฐบาลในการจัดที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมชลประทาน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ณ วันที่ ๒๗ เดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

(๒) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลของกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติและเป็นนโยบายรัฐบาลที่กำหนดไว้เพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจในแต่ละหน่วยงานเกี่ยวกับบุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือร้องขอให้รัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อนหรือดำเนินการร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้าง จัดงบประมาณให้องค์กรของรัฐดำเนินการแทนได้ โดยให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยี ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลัง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าสามารถรับการถ่ายโอนงาน หรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนการถ่ายโอนงาน

๔.๙ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับและกำหนดให้ที่ดินทุกประเภทเมื่อมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดขึ้นจะต้องมีการเสียภาษีในที่ดินนั้น ดังนั้น เมื่อมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งในส่วนที่ดินของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก็ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสำรวจ รวบรวมบัญชี รวมถึงการประเมินภาษีด้วย ซึ่งในเบื้องต้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปสำรวจที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ได้เชิญหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจรวมทั้งสิ้น ๓๓ แห่ง ได้แก่ หน่วยงานรัฐที่มีพื้นที่ของตนเอง เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช พื้นที่ของทหาร หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟ เป็นต้น มาร่วมประชุมหารือ และกำหนดแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปสำรวจที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์ทั้งที่ดินของรัฐและรัฐวิสาหกิจ และให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบและให้หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจรับไปดำเนินการ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมรับทราบแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีในการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหา อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแล บำรุงรักษา ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของภารกิจตามแผนการถ่ายโอนได้คำนึงถึงการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ของหน่วยงานอื่นไว้ทั้งในส่วนของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๑) ให้หน่วยงานสำรวจและเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ

(๒) การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีอำนาจดำเนินการในพื้นที่ของหน่วยงานอื่นจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นด้วย และหากมีรายได้เกิดขึ้นก็ให้รายได้นั้นเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หน่วยงานของท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินงานในพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเพื่อจัดทำบริการสาธารณะก็สามารถดำเนินการได้ โดยที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีบทบาทช่วยเหลือองค์กรชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ การพัฒนารายได้ ซึ่งการทำบันทึกข้อตกลงนี้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีการสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนโครงการที่ทำบันทึกข้อตกลงในพื้นที่แล้วประมาณ ๓๐๐ ตำบล

๔.๑๐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การแก้ไขปัญหาการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย จึงได้มีร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำ

บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็น และผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน และได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปเมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา ซึ่งสถานะของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อยู่ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำเรื่องพิจารณาแล้วเสร็จ เพื่อเสนอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว จำนวน ๕ ครั้ง ทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้ส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สมาคมผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(๑) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ปรับเปลี่ยนกลไกในการทำงานของการกระจายอำนาจใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคสอง โดยได้มีการกำหนดความชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะในเรื่องใดควรเป็นหน้าที่ และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ จากเดิมที่ใช้วิธีการกระจายภารกิจจากหน่วยงานของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปลี่ยนเป็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม และจากเดิมที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนเป็นให้หน่วยงานของรัฐลดการจัดทำบริการสาธารณะ ลดการดำเนินภารกิจในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยจะมีการถ่ายโอนภารกิจนั้นทั้งหมดหรือไม่ให้คำนึงถึงความพร้อม และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหลักการสำคัญอยู่ในหมวด ๓ กรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งบริการสาธารณะออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐไม่พึงกระทำ หมายถึง กรณีที่เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียวเป็นหลัก โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่พึงไปยุ่งเกี่ยวในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ แล้ว ซึ่งกลไกลใหม่ที่จะจัดแบ่งจะไม่ใช้แผนการกระจายอำนาจ แต่จะใช้กฎกระทรวงแทน กรณีกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะเรื่องใด ก็ให้กำหนดกฎกระทรวงออกมาเป็นเฉพาะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเรื่องอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำในเรื่องใดให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ในกรณีที่มีเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้นั้น ทั้งนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๑๘ ซึ่งโดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐก็ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอก็ให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้

ประเภทที่ ๒ เป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการร่วมมือ ส่งเสริม สนับสนุน ซึ่งจะเป็นไปตามมาตรา ๒๐ คือ เป็นบริการสาธารณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำ โดยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน กรณีดังกล่าวนี้ก็ใช้กลไกของกฎกระทรวงเป็นการแบ่งกันว่าในเรื่องใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือแต่ละแห่งก็ได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมก็ให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจนั้น ๆ เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน โดยต้องมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามจะต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการคำนึงถึงความพร้อมและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้พิจารณาเพียงประเภทว่าเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมก็สามารถกำหนดให้เป็นบริการสาธารณะเฉพาะหรือบริการสาธารณะหลักได้ โดยต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทที่ ๓ บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำคู่ขนานกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ ซึ่งสืบเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตรวจสอบจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีการกล่าวหาว่ามีการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่มีอำนาจในการจัดทำ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการบัญญัติไว้ชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ส่วนกรณีบริการสาธารณะที่ยิ่งมีการจัดทำมาก ยิ่งเกิดประโยชน์ต่อประชาชน เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น บริการสาธารณะดังกล่าวอาจจัดทำคู่ขนานกับหน่วยงานรัฐได้ โดยอาจแบ่งระดับความรับผิดชอบ เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกกฎกระทรวงว่าเพื่อประโยชน์และความสะดวกของประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับจากการจัดทำบริการสาธารณะ โดยต้องคำนึงถึงศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในกรณีบริการสาธารณะบางประเภทมีกฎหมายของหน่วยงานของรัฐกำหนดห้ามดำเนินการ หากเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเฉพาะหรือหน่วยงานหลัก เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในเรื่องนั้นได้ โดยใช้วิธีการออกกฎกระทรวงลดอำนาจหน่วยงานของรัฐลดลง เช่น กรณีการจัดบริการสาธารณะเรื่องไฟฟ้าในพื้นที่ที่มีการจัดทำโซล่าเซลล์ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่ได้กำหนด หน่วยงานของรัฐก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดิม ส่วนกรณีใดที่หากมีการดำเนินการแล้วเกิดปัญหาจะมีกลไกการกระจายอำนาจ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจในการสำรวจ รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบว่ามีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรเพื่อจะนำไปเป็นข้อมูลในการออกกฎกระทรวง โดยมีกำหนดระยะเวลาไว้ในกฎกระทรวงว่าจะต้องแล้วเสร็จภายใน ๓ ปี เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ

มีการประกันคุณภาพการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ควรจะได้รับจากบริการสาธารณะนั้น ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา ๒๘

กำหนดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเช่นกัน เพื่อที่จะแก้ปัญหาจากอดีตที่ไม่สามารถร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่สำหรับกรณีของเอกชนก็ต้องให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองที่มีความซับซ้อน ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และหมวด ๖ การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ได้กำหนดให้รัฐจัดระบบภาษี และการจัดหารายได้เพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีในรูปแบบใหม่ โดยให้รายได้ดังกล่าว

เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ ก็จะมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตเกี่ยวกับเงินอุดหนุนของท้องถิ่นที่รัฐได้กำหนดวัตถุประสงค์ ในการดำเนินการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้ ดังนั้น ควรกำหนดให้เงินอุดหนุนเพียงพอกับรายได้พื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับเพื่อให้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ

คำนิยาม ที่มีการแยกบริการสาธารณะกับกิจกรรมสาธารณะไว้ชัดเจน เพื่อไม่ให้มีปัญหากับหน่วยงานในการถูกตรวจสอบ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการยกฐานะของสำนักงานกระจายอำนาจเป็นหน่วยงานในระดับกรม เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น โดยกลไกของคณะกรรมการการกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นไตรภาคีเช่นเดิมแต่มีการปรับเปลี่ยนกรรมการโดยตำแหน่งในบางกระทรวงออก เนื่องจากไม่ได้มีลักษณะเป็นการกระจายตามแผนการกระจายอำนาจเดิมแล้ว โดยมีการกำหนดกลไกมากขึ้นเกี่ยวกับกรรมการที่จะต้องมาประชุม เช่น การเป็นกรรมการโดยตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการ กับรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องมาประชุมด้วยตนเองเป็นหลัก หากไม่สามารถมาได้ให้มอบตำแหน่งในระดับรอง อย่างไรก็ตามอาจปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าไม่ผูกพันตามมติคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกในการกระจายอำนาจต่าง ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้ ส่วนกรณีชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น สืบเนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการให้คงคำว่า “กระจายอำนาจ” ไว้ตามเดิมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว และได้ปรับแก้ชื่อร่างเป็น “ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะ และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....”

๔.๑๑ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ปัญหา อุปสรรคเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการขอใช้พื้นที่ของวัดเพื่อจัดทำกิจกรรมในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนจะต้องเป็นการเช่าและมีค่าตอบแทนเท่านั้น และต้องดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย พร้อมทั้งระบุวัตถุประสงค์ในการขอใช้พื้นที่ต่อเจ้าอาวาส เพื่อเสนอต่อเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะจังหวัด นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นก่อนเสนอมายังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๔.๑๒ สำนักงานศาลปกครอง

ปัญหา อุปสรรคเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

(๑) เหตุเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่กฎหมายกำหนดหรือมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีหน่วยงานทางปกครองกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการทำงานไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหลัก กรณีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ไม่ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนเวนคืนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีการใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจตีความไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และกรณีเกิดจากความล่าช้าของระบบราชการ

(๒) เหตุเกิดจากข้าราชการ ประชาชน หรือผู้ฟ้องคดี จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีข้าราชการ ประชาชน หรือผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่ได้รับเป็นธรรม ไม่ยอมรับผลดุลพินิจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือการไม่อนุญาตในการให้บริการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีข้าราชการที่เป็นผู้ฟ้องคดีขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายหรือสิทธิหน้าที่ของตนเอง กรณีประชาชนหรือข้าราชการดำเนินการฟ้องคดี

เพื่อรักษาสิทธิของตนเอง และกรณีประชาชนมีความเข้าใจเงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่าง ๆ แตกต่างจากความเข้าใจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) เหตุเกิดจากระบบหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน กรณีปัญหาปริมาณงานและข้อจำกัดในระบบราชการ และกรณีความล่าช้าหรือความบกพร่องที่สืบเนื่องจากระบบงานในหน่วยงาน

(๔) เหตุเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีประชาชน ข้าราชการ หรือผู้ฟ้องคดีมีความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายไม่ตรงกัน ซึ่งอาจเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ กรณีบทบัญญัติมีลักษณะตายตัวไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกกรณี และกรณีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ไว้อย่างชัดแจ้ง

(๕) เหตุเกิดจากกรณีอื่น ๆ สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อให้การบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายปกครองต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ตามสภาพปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น การเสนอแนะในเชิงการใช้ดุลพินิจ การเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือการเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาความรู้ความเข้าใจของข้าราชการผู้ฟ้องคดี เป็นต้น

๔.๑๓ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

(๑) การตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือประกาศแต่ละฉบับยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่นำไปสู่การตรวจสอบ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่สนับสนุนงบประมาณเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงเป็นประเด็นที่ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย และได้วินิจฉัยว่าถ้าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือประชาสัมพันธ์ในเขตความรับผิดชอบเฉพาะจังหวัดกระบี่ จะไม่เกิดประโยชน์และมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น กรณีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และเปลี่ยนชื่อร่างกฎหมายดังกล่าว โดยใช้ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เห็นว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเฉพาะหน้าที่ให้คำปรึกษา ส่วนการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวควรกำหนดว่าอะไรที่ท้องถิ่นทำไม่ได้ เช่น เรื่องการต่างประเทศ เรื่องการทูต เรื่องการทหาร เรื่องความมั่นคง ส่วนที่เหลือให้ท้องถิ่นดำเนินการได้โดยเป็นไปตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น

(๒) ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ เช่น สถานีขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับโอนสถานีขนส่งที่ถ่ายโอนได้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้รับโอนไม่ทราบเรื่องตั้งแต่ต้นจึงไม่ยอมรับโอน อีกทั้งสถานีขนส่งตั้งห่างจากตัวเมืองไม่สะดวกในการเดินทาง หากรับโอนไม่สามารถบริหารจัดการได้ หรือการถ่ายโอนภารกิจแหล่งน้ำ ขณะนี้มีงบพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้ง การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กต่ำกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร จะต้องเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งบประมาณในส่วนนี้ไม่ได้จัดสรรให้ท้องถิ่นโดยตรง

(๓) ปัญหาอุปสรรคในการขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตพื้นที่ราชพัสดุซึ่งมีหน่วยงานของรัฐครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขออนุญาตดำเนินการขุดสระหรือเจาะน้ำบาดาลให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ราชพัสดุซึ่งหน่วยงานของรัฐครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ ซึ่งขั้นตอนการอนุญาตใช้ระยะเวลานานทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันระยะเวลาการอนุมัติงบประมาณ และส่วนใหญ่จะไม่อนุญาตทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีน้ำใช้ โดยเฉพาะในที่ดิน ภ.บ.ท. ๕ ที่เป็นข้อพิพาทว่าประชาชนอยู่อาศัยมาก่อนจะมีการประกาศเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นกรณีที่ประชาชนบุกรุกที่ราชพัสดุ เป็นต้น

๔.๑๔ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

เมื่อกฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสำรวจที่ดิน เทศบาลต้องเข้าไปดำเนินการตามที่กำหนดแม้ว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าก็ตาม ในส่วนของจำนวนพื้นที่ทางเทศบาลยังไม่มีการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ว่าที่ดินนั้นมีจำนวนมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเทศบาลทุกแห่งต้องจะต้องเข้าไปดำเนินการสำรวจ กรณีการจัดเก็บภาษียังไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ เช่น กรมป่าไม้ เป็นต้น

ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีดังนี้ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินการไม่ครบถ้วนทั้งระบบ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทไม่เหมาะสมกับขนาดและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำความจุไม่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งอาจเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมบางแห่งยังขาดการแนะนำหรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

๔.๑๕ สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ปัญหาความล่าช้าในการเชื่อมโยงการแก้ปัญหาระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีราชการส่วนกลางจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ต่าง ๆ แต่ต้องการทราบปัญหาและรายละเอียดการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอเรื่องและโครงการมายังราชการส่วนกลาง ซึ่งขั้นตอนการแจ้งเรื่องจากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเสนอเรื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปยังราชการส่วนกลางใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันระยะเวลาการใช้จ่ายงบประมาณ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ และพบว่าในหลายกรณีเมื่อราชการส่วนกลางได้รับทราบปัญหาในระดับพื้นที่แล้ว แต่สั่งให้หน่วยงานที่ไม่มีความพร้อมในแก้ไขปัญหาเป็นผู้ดำเนินการ เช่น สั่งการให้อำเภอเป็นผู้ขุดลอกคูคลอง ทั้งที่อำเภอไม่มีนายช่างโยธาเพื่อควบคุมงาน เป็นต้น ท้ายที่สุดต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารสัญญาในการดำเนินการ

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาในเรื่องความชัดเจนของกฎหมาย การตีความกฎหมาย รวมไปถึงการมีกฎหมายจำนวนมากเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงามทำให้เกิดข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

แนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ การแก้ไขกฎหมายจะเป็นทางออกเรื่องความซ้ำซ้อน ซึ่งควรมีร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องกัน

๕. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง สามารรถประมวลประเด็นปัญหา สาเหตุของปัญหา ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๕ ด้าน ได้แก่ ด้านระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านการถ่ายโอนภารกิจ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านอื่น ๆ ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามตามตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่	ประเด็นปัญหา	สาเหตุของปัญหา	ข้อเสนอแนะ
๑. ด้านระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้อง			
๑.๑	ระเบียบและกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกัน	เกิดความสับสนในการใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กับกฎหมายจัดตั้ง ที่กำหนดรายละเอียดไม่สอดคล้องกัน ๑.๑ เรื่องอำนาจหน้าที่ เช่น กรณีหน้าที่ในการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดไว้ว่าให้ อบจ. มีอำนาจในการกำจัดขยะ แต่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ เทศบาล และ อบต. เท่านั้น ๑.๒ ระเบียบและกฎหมายที่มีไม่ครอบคลุม	ควรมีความชัดเจนในการกำหนดระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภท เพราะเป็นเรื่องสำคัญ หากระเบียบกฎหมายไม่สอดคล้องกันอาจส่งผลให้ อปท. ถูกทักท้วงจากหน่วยตรวจสอบได้
๑.๒	การไม่ออกระเบียบ/การกำหนดรายละเอียดของระเบียบไม่ครบถ้วน	๒.๑ การไม่ออกระเบียบและกฎหมายบางอย่าง ส่งผลให้การดำเนินการบางอย่างไม่สามารถทำได้ อีกทั้งเรื่องการประสานแผนก็ยังไม่มีระเบียบรองรับ ๒.๒ การกำหนดรายละเอียดของระเบียบไม่ครบถ้วน เช่น การกำหนดค่าตอบแทนสำหรับบุคคลภายนอกที่ปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีการกำหนดระเบียบในการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้กับบุคคลภายนอก	๒.๑ ควรออกระเบียบรองรับตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกระเบียบทุกฉบับ เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติงาน ๒.๒ ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบให้ครอบคลุมไปถึงการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้กับบุคคลภายนอก

ลำดับที่	ประเด็นปัญหา	สาเหตุของปัญหา	ข้อเสนอแนะ
๑.๓	ความไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน	หน่วยงานที่ออกกฎหมายมาบังคับใช้กับ อปท. ขาดความรู้ความเข้าใจบริบทและการทำงานของ อปท. อย่างแท้จริง ทำให้ออกระเบียบและกฎหมายที่ขัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ อปท. เช่น การออกระเบียบเกี่ยวกับโรคระบาด ฝุ่นพิษ เป็นต้น	การออกระเบียบและกฎหมายมาบังคับใช้กับ อปท. ควรออกโดยผู้มีความรู้ความเข้าใจถึงบริบทและการทำงานของ อปท. และควรให้ อปท. ที่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการออกระเบียบหรือกฎหมายนั้น ๆ ด้วย
๑.๔	การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน	เนื่องจากมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะไม่ชัดเจนว่า อบจ. เทศบาล และอบต. มีอำนาจหน้าที่และขอบเขตการรับผิดชอบเพียงใด ส่งผลให้เกิดความทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เรื่องการบริหารจัดการขยะมูลฝอย เป็นต้น	ควรออกหลักเกณฑ์เพื่อแบ่งแยกงานของ อปท. ให้ชัดเจนว่า บริการสาธารณะใดอยู่ในความรับผิดชอบของ อปท. ประเภทใด
๒. ด้านการถ่ายโอนภารกิจ			
๒.๑	การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ครบถ้วนตามกระบวนการ / ถ่ายโอนภารกิจแต่ไม่มีการแก้ไขกฎหมาย	๑.๑ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างถ่ายโอนมาเพียงงานแต่ไม่ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่มาให้ ทำให้ อปท. ไม่สามารถดำเนินการต่อได้เพราะไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการและบริหาร เช่น ภารกิจสถานีขนส่ง ที่กำหนดให้ถ่ายโอนมาเฉพาะสถานีขนส่งเท่านั้น แต่ไม่ถ่ายโอนอำนาจในการบริหารจัดการ หรือควบคุมดูแลระบบขนส่ง ๑.๒ บางภารกิจถ่ายโอนมาแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมาย ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างยากลำบากเพราะติดขัดปัญหาข้อกฎหมาย	๑.๑ ควรจะถ่ายโอนภารกิจมาให้ครบทั้งอำนาจ หน้าที่ สถานที่ และสิ่งของ เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการได้ ๑.๒ ควรแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
๒.๒	การขาดแคลนงบประมาณ / การถ่ายโอนสิ่งของซึ่งมีสภาพชำรุด	มีการถ่ายโอนภารกิจแต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณในการดูแลรักษาและบริหารจัดการ (รัฐไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณมาให้ เช่น การถ่ายโอนถนน	ควรจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจถ่ายโอนให้แก่ อปท. ให้เพียงพอ ก่อนการถ่ายโอนภารกิจควรซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพดีพร้อมใช้งานก่อนส่งมอบ

ลำดับที่	ประเด็นปัญหา	สาเหตุของปัญหา	ข้อเสนอแนะ
		ทรัพย์สิน หรือสถานที่ที่ได้รับโอนมาจากหน่วยงานงานอื่น อยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรม เสียหาย เป็นภาระของท้องถิ่นที่จะต้องซ่อมแซม	
๓. ด้านงบประมาณ			
๓.๑	แหล่งที่มาของได้ อปท. แต่ละประเภท	ฐานที่มาของรายได้ไม่ชัดเจน และเพียงพอ	ควรปรับปรุงฐานรายได้ให้มีที่มาชัดเจน มีแหล่งที่มาของรายได้ที่หลากหลาย ภาษีใหม่ ๆ
๓.๒	การถ่ายโอนทรัพย์สินแต่ไม่ถ่ายโอนงบประมาณ	การไม่ถ่ายโอนงบประมาณมาให้ทำให้ อปท. มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบำรุงรักษา หรือบริหารจัดการ	ควรถ่ายโอนงบประมาณให้ อปท. พร้อมกับงานหรือภารกิจที่ถ่ายโอน
๓.๓	การจัดสรรงบประมาณล่าช้า	การจัดสรรงบประมาณที่ล่าช้า ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างไม่ทันตามกำหนดเวลา	ควรจัดทำแผนการจัดหาพัสดุและแผนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้สามารถตรวจสอบ เร่งรัดการกำกับและติดตามเพื่อให้การบริหารงบประมาณมีประสิทธิภาพ
๔. ด้านการบริหารงานบุคคล			
๔.๑	บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน	บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามภารกิจถ่ายโอนในงานที่เกี่ยวกับเทคนิค วิชาการเฉพาะ	ควรกำหนดให้มีการจัดอบรมบุคลากรในแต่ละตำแหน่ง โดยควรจัดให้มีการอบรมอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจ และชำนาญในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนปฏิบัติ
๔.๒	ขาดแคลนบุคลากร /การสรรหาบุคลากรของ อปท. เข้าสู่ตำแหน่งสายงานบริหาร	๒.๑ เนื่องจากบุคลากรมีน้อย บางตำแหน่งเป็นตำแหน่งเฉพาะซึ่งหาบุคลากรได้ยาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากรในพื้นที่และภาระงาน ๒.๒ ปัจจุบันส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดสอบ ทำให้เกิดความล่าช้า ทำให้ อปท. ต้องเปิดรับบุคลากรอัตราจ้างเพื่อปฏิบัติงานโดยใช้งบประมาณของ อปท. เอง	ควรให้ อปท. มีอำนาจในการสรรหาบุคลากรได้เองตามความจำเป็นในตำแหน่งที่ อปท. แต่ละประเภทขาดแคลน อีกทั้งเป็นการช่วยสนับสนุนบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน อปท. มีความเจริญก้าวหน้าในสายงาน

ลำดับที่	ประเด็นปัญหา	สาเหตุของปัญหา	ข้อเสนอแนะ
๕ ด้านอื่น ๆ			
๕.๑	ความไม่ชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่ / การใช้ดุลพินิจของหน่วยตรวจสอบ	๑.๑ ที่ผ่านมาปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่ / ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมามีการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบ โดยเฉพาะการตีความเรื่องความคุ้มค่า ซึ่งไม่สามารถวัดและประเมินความคุ้มค่า ๑.๒ ผู้ตรวจสอบขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของ อปท. ซึ่งในแต่ละพื้นที่มีบริบทที่แตกต่างกัน ทำให้การใช้ดุลพินิจและการวินิจฉัยของผู้ตรวจสอบขัดกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่	ควรมีมาตรฐานแนวทางในการตรวจสอบที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นมาตรฐานและแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้องและไม่เกิดปัญหาจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยตรวจสอบควรมีมาตรฐานที่เป็นกลางและควรคำนึงถึงบริบทของ อปท. ในแต่ละพื้นที่ และสถานการณ์ด้วย
๕.๒	การหารือในเรื่องต่าง ๆ	การหารือจังหวัด หรือส่วนกลางในเรื่องต่าง ๆ ได้รับการตอบกลับล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้	ควรมีระเบียบหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการตอบกลับข้อหารือภายในกำหนด
๕.๓	การใช้อำนาจในการกำกับดูแล	ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจเกินอำนาจในการกำกับดูแล	ควรกำหนดให้ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจภายในขอบเขต การสั่งการใดๆ ควรถือปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายโดยเคร่งครัด
๕.๔	การพิจารณาอุทธรณ์	คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เช่น กรมบัญชีกลางพิจาณาข้อร้องเรียน/ข้อหารือล่าช้า ส่งผลให้การดำเนินงานของ อปท. สะดุดหยุดลง การดำเนินโครงการล่าช้า	ควรมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัด เพื่อให้การพิจารณาข้อร้องเรียนเป็นไปอย่างรวดเร็วภายในกำหนดเวลา

๖. ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการในการแก้ไขปัญหาการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมาธิการได้มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๖.๑ ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่

สภาพปัญหา

ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการอื่นว่าบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะ หรือภารกิจใดเป็นของรับบาลและส่วนราชการต้องทำ หรือบริการสาธารณะใดเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบริการสาธารณะใดที่จะต้องทำร่วมกัน ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจน จากปัญหาความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากถูกกล่าวหาว่าดำเนินการในนอกเหนืออำนาจหน้าที่ทำให้ถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละพื้นที่/เขตไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากความไม่ชัดเจนในการพิจารณาของหน่วยงานตรวจสอบและความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

แนวทางการแก้ไขปัญหา

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้มีความสอดคล้องกัน โดยกำหนดว่ารัฐบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำบริการสาธารณะเรื่องอะไรและในเรื่องใด โดยการออกแบบกำหนดและจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจนตั้งแต่แรกว่า ภารกิจใดที่เป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐควรทำ และภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหรือมีศักยภาพที่จะทำได้ หรือภารกิจใดที่จะต้องทำร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ

(๒) ผลักดันให้มีประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นและมีผลบังคับใช้บังคับโดยเร็ว โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ชัดเจนสอดคล้องกับขนาด และบริบทพื้นที่แต่ละแห่ง

๖.๒ ปัญหาการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจ

สภาพปัญหา

ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมขาดเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจบางบริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่ใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะสูง เช่น ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานราชการส่วนกลางไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้เพียงพอในภารกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการภารกิจนั้นได้ ปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่สมดุลกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพียงพอและทั่วถึง รวมถึงการขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

แนวทางการแก้ไขปัญหา

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการโดยกำหนดมาตรการบังคับหรือลงโทษกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และผลักดันกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับใหม่ หรือร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับโดยเร็ว

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแนวทางทางการถ่ายโอนภารกิจ ภารกิจใดที่รัฐบาลเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรต้องทำต้องให้ส่วนราชการเดิมถ่ายโอนภารกิจนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดให้ถ่ายโอนงบประมาณไปพร้อมกัน เช่น การถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) สำนักงบประมาณต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอโดยการตัดงบประมาณจากส่วนราชการเดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ควรตั้งงบประมาณในภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วให้หน่วยงานเดิมอีก

(๓) เมื่อส่วนราชการใดถ่ายโอนภารกิจใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ส่วนราชการนั้นควรลดบทบาทลง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจนั้นแทน โดยให้คงไว้เพียงทำหน้าที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือ

(๔) ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะให้แล้วเสร็จ เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามมาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

๖.๓ ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ

สภาพปัญหา

ส่วนราชการตีความบริการสาธารณะที่จะถ่ายโอนว่าเป็นบริการสาธารณะด้านความมั่นคงหรือไม่ เนื่องจากหลักการถ่ายโอนบริการสาธารณะจะไม่ครอบคลุมถึงบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง จึงมีส่วนราชการหลายหน่วยตีความบริการสาธารณะของตนว่าเป็นเรื่องความมั่นคงไม่สามารถถ่ายโอนได้ เช่น งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานดูแลการรับซื้อ/ขายของเก่าที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองที่ไม่ให้มีการถ่ายโอน เนื่องจากเกี่ยวพันกับความมั่นคง ซึ่งยังขาดการศึกษาทางนโยบายและการปฏิบัติงานว่าบริการสาธารณะที่อ้างว่าเกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้นเกี่ยวข้องอย่างไร และไม่มีการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำตัวแปรด้านพื้นที่มาพิจารณาเพื่อแยกแยะภารกิจที่ถ่ายโอนในพื้นที่ที่จะมีปัญหาความมั่นคง กับพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาด้านความมั่นคง ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเสนอให้มีการถอนบัญชีภารกิจ/งานที่จะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ส่วนราชการเจ้าของบริการสาธารณะยังตีความว่าภารกิจในความรับผิดชอบเป็นเรื่องทางเทคนิควิชาการ หรือการเชื่อมเครือข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ไม่อาจถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ เช่น บริการสาธารณะการจดทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบก ที่อ้างการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทะเบียนรถยนต์และเกี่ยวข้องกับการลักลอบสวมทะเบียนรถยนต์ การโจรกรรมรถยนต์ ซึ่งกรมการขนส่งทางบกใช้เป็นข้ออ้างการไม่ถ่ายโอนบริการสาธารณะนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการแก้ไขปัญหา

(๑) รัฐบาลควรเร่งรัดให้ส่วนราชการเดิมถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ

(๓) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการเจ้าของภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูล เช่น ข้อมูลด้านสาธารณสุข ข้อมูลด้านประชากร เป็นต้น

๖.๔ ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหา

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในเรื่องของขนาด บริบทพื้นที่ รวมถึงรายได้ เนื่องจากการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการออกแบบโครงสร้างที่ไม่คำนึงถึง ขนาด บริบทพื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะที่ต้องเป็นไปตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานเพราะมีศักยภาพไม่เท่ากัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องของบุคลากร และงบประมาณ ประกอบกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีศักยภาพในการบริหารงาน กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องดำเนินการในภารกิจที่มีขนาดใหญ่ หรือภารกิจที่เป็นภาพรวมทั้งจังหวัด และภารกิจใดที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้ก็ร้องขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปดำเนินการแทนหรือสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการได้

แนวทางการแก้ไขปัญหา

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โดยการออกแบบโครงสร้างแต่ละรูปแบบขนาด บริบทพื้นที่ ให้เหมาะสมกับหน้าที่ เช่น การยกฐานะ หรือการควบรวมพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น รวมถึงการกำหนดหน้าที่แต่ละรูปแบบว่าแต่ละประเภทมีหน้าที่อะไรบ้างทั้งตามที่กฎหมายกำหนดและหน้าที่ใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนให้ทันกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดรายได้ให้เพียงพอ

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนว่ามีรายได้ในเรื่องใด เพียงพอต่อการบริหารงาน และลดการพึ่งพาจากภาครัฐลง เพื่อมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น

(๓) ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดฐานภาษีรูปแบบใหม่ กำหนดที่มาของรายได้ และแหล่งรายได้ให้ชัดเจน โดยไม่ต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบว่าเป็นภาษีหรือรายได้ที่ท้องถิ่นต้องได้รับหรือไม่ ทั้งนี้ อาจกำหนดรายได้หลายประเภท เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น ภาษีการศึกษา ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีค่าธรรมเนียมสนามบิน เป็นต้น

(๔) การจัดสรรงบประมาณการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ควรจัดสรรให้ทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละจังหวัด เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม

(๕) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผลักดันให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

(๖) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจให้เพียงพอ

(๗) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจน เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การสนับสนุนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษา หรือด้านอื่น ๆ สามารถทำได้หรือไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนอย่างไร เป็นต้น เพื่อไม่ให้ต้องถูกตรวจสอบในภายหลัง

(๘) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำงานได้ง่ายมีความคล่องตัว มีมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริต มีระบบธรรมาภิบาลมีความยึดโยงกับประชาชน โดยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๖.๕ ปัญหาด้านระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

สภาพปัญหา

ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีข้อจำกัดไม่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบางบริการไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีระเบียบ กฎหมายรองรับทั้งในส่วนของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจดำเนินการได้ หรือดำเนินการไปแล้วก็อาจถูกเรียกเงินคืน รวมถึงกฎหมายของหน่วยงานอื่นที่เป็นอุปสรรค เช่น กรณีที่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นขอใช้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะก็ติดขัดในเรื่องข้อกฎหมาย เช่น กรณีขอใช้ที่ดินของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนมีข้อจำกัดทำให้การดำเนินการล่าช้าส่งผลกระทบต่อการขอใช้งบประมาณที่อาจไม่ทันตามกำหนดเวลาหรือกรณีขอใช้ที่ดินของวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่าต้องเป็นการเช่าเท่านั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมีงบประมาณไม่มากก็อาจไม่สามารถดำเนินการได้ทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการได้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐ

แนวทางการแก้ไขปัญหา

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นด้วย เพื่อให้สามารถบริหารงานได้ เช่น กรณีกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ท้องถิ่น บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรให้มีอำนาจในการบริหารงาน หรือกรณีการขอใช้ที่ดินของกรมป่าไม้เพื่อทำถนน หรือบริการสาธารณะ ควรให้หน่วยงานเจ้าของพื้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการขออนุญาต

หรือการอนุญาต อนุมัติง่ายขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าและทันต่อการขอใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะนั้น

(๓) การขออนุญาตให้ใช้พื้นที่ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นอำนาจพิจารณาอนุญาตระดับจังหวัดเพื่อให้การพิจารณามีความรวดเร็ว เช่น การขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปฏิบัติระเบียบกระทรวงมหาดไทยโดยการเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเห็นชอบก่อนซึ่งควรแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการให้ความเห็นชอบ

๖.๖ ปัญหาด้านบุคลากร และการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

สภาพปัญหา

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาด้านบุคลากรทั้งกรณีบุคลากรจำนวนไม่เพียงพอ และกรณีงบประมาณในการบริหารงานบุคคลเกินร้อยละสี่สิบ เนื่องจากบางแห่งมีขนาดเล็กมีกรอบอัตรากำลังน้อย เมื่อมีภารกิจมากขึ้นก็ทำให้ขาดแคลนบุคลากรที่จะทำงานในภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นหรือบางแห่งที่มีศักยภาพก็อาจจ้างพนักงานจ้างมาช่วยงานมากขึ้นทำให้ค่าใช้จ่ายมากขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้เมื่อมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น การถ่ายโอนภารกิจมากขึ้น นอกจากปัญหาคนทำงานมีไม่เพียงพอแล้วยังประสบปัญหาในเรื่องการทำงานตามภารกิจถ่ายโอนด้วย เนื่องจากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ความชำนาญในงานนั้น เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านชลประทาน ด้านขนส่งที่อาจต้องใช้เทคนิควิธีในการดำเนินงาน หรือขาดวัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรกลต่าง ๆ

แนวทางการแก้ไขปัญหา

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงการส่งเสริมให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจเป็นพี่เลี้ยงให้การแนะนำช่วยเหลือ และให้มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจงานนั้น

(๒) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหากรณีขาดแคลนบุคลากร

(๓) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดแนวทางในการเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น ในการสนับสนุนให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้แก่บุคลากรของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

(๔) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติในการบูรณาการร่วมกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้อย่างรวดเร็ว เช่น การสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำแผนที่ภาษีการสำรวจที่ดินเพื่อจัดเก็บภาษีในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยให้มีการบูรณาการด้านข้อมูลเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบได้สำรวจข้อมูลนั้นไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำข้อมูลนั้นมาใช้ได้

ตอนที่ ๒ ผลการพิจารณาศึกษาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ที่มาและสภาพปัญหา

ด้วยแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจเรื่องการจัดการน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจด้านแหล่งน้ำของกรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมการปกครอง กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เช่น การถ่ายโอนภารกิจการก่อสร้าง ดูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจด้านแหล่งน้ำระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ได้แก่ กรณีแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักไม่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่หนึ่งจังหวัด และบ่อน้ำบาดาล ให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน รวมทั้งให้ส่วนราชการถ่ายโอนสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำในสภาพที่สามารถใช้งานได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาแหล่งน้ำนั้นด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแล้วพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพในการดำเนินการบริหารจัดการแหล่งน้ำไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากมีความแตกต่างกันด้านงบประมาณและบุคลากรผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางในการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งประสบปัญหาในการบริหารจัดการแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

จากการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะอนุกรรมาธิการได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาร่วมชี้แจงและแสดงความเห็น ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงบประมาณ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้งได้ศึกษาดูงานเพื่อรับฟังปัญหาอุปสรรคและข้อเท็จจริง เรื่อง ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๔ ภาค ประกอบด้วย ๑) ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดชัยนาท และจังหวัดนนทบุรี ๒) ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดนครสวรรค์ ๓) ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดสงขลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส และ ๔) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดมหาสารคาม สรุปปัญหาสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำไม่เท่าเทียมกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางเกี่ยวกับการก่อสร้างแหล่งน้ำ

๒. ปัญหาปริมาณความจุของแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแผนการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีปริมาตรความจุไม่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตรให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเกิดปัญหาความเหมาะสมเกี่ยวกับขนาดของแหล่งน้ำ/เกินกว่าความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ปัญหากระบวนการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำเกิดจากปัญหาหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมไม่สามารถเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำได้ เนื่องจากเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมไม่สามารถของบประมาณเพื่อบำรุงรักษาแหล่งน้ำนั้นได้อีก

๔. ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำบางแห่งยังไม่ได้รับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ควรมีกระบวนการสร้างการรับรู้สร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน การวางแผน เตรียมความพร้อมตั้งแต่การศึกษา สำรวจ ออกแบบ จัดหาที่ดิน ต้องมีความสอดคล้องต่อเนื่อง การปรับแผนให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือบริบทที่อาจเปลี่ยนแปลงในอนาคตสามารถดำเนินการได้โดยควรคำนึงถึงเป้าหมายที่ได้วางไว้เป็นสำคัญ

๒. การศึกษาเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ที่มีศักยภาพ ทั้งแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำบาดาล โดยการศึกษา สำรวจ ออกแบบอ่างเก็บน้ำ ฝาย และประตูระบายน้ำต่าง ๆ การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาน้ำบาดาลในพื้นที่ลุ่มน้ำ และการส่งเสริมการอนุรักษ์น้ำบาดาลให้กับประชาชนในพื้นที่

๓. ดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มเติมการเก็บกักน้ำไว้ใช้ในช่วงฤดูแล้งอย่างพอเพียง โดยการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางที่มีศักยภาพ คำนึงถึงความต้องการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น อ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก ฝาย สระน้ำ ให้กระจายในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขา พัฒนาแหล่งน้ำชุมชน สระเก็บน้ำในไร่นา รวมถึง การก่อสร้างถังเก็บน้ำฝนประจำหมู่บ้าน การจัดหาภาชนะกักเก็บน้ำฝนประจำบ้านเรือน

๔. การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่เพิ่มเติมเพื่อการเก็บกักน้ำหลากและชะลอน้ำ โดยการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลางในพื้นที่ลุ่มน้ำโดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำชีตอนบน ซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาโครงการอ่างเก็บน้ำได้

๕. การเสริมขีดความสามารถในการกักเก็บน้ำของแหล่งน้ำที่มีอยู่ และการปรับระบบการจัดการระบายน้ำออกเพื่อรอรับปริมาณน้ำใหม่ในฤดูฝน

๖. การก่อสร้างระบบโครงข่ายแก้มลิงเพื่อรองรับน้ำหลากไว้ใช้ในฤดูแล้ง โดยการพัฒนาระบบโครงข่ายแก้มลิงลุ่มน้ำพรม การพัฒนาหนองน้ำขนาดใหญ่ ๒๕ แห่ง เช่น บึงละหาน บึงโพธิ์ แก่งระหว้า ทะเลสาบอุบลรัตน์ บึงเกลือ เป็นต้น

๗. จัดให้มีและสนับสนุนองค์กรบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำและลุ่มน้ำสาขาที่เข้มแข็ง เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการ ทั้งด้านการใช้น้ำ การแบ่งปันและจัดสรรน้ำ การไกล่เกลี่ยและตกลงร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียเมื่อเกิดวิกฤตขาดแคลนน้ำ การฟื้นฟูบูรณะแหล่งน้ำและคุณภาพน้ำ

๘. เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านทรัพยากรน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำ การบริหารจัดการแหล่งน้ำและการใช้น้ำ ให้แก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำในท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ โดยการศึกษาวิจัยและพัฒนา ฝึกอบรม แลกเปลี่ยน และถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยี และภูมิปัญญาการจัดการน้ำ การจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำให้ถูกต้อง

และทันสมัยอย่างต่อเนื่อง การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข่าวสารด้านทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรท้องถิ่นและองค์กรลุ่มน้ำ

๙. กำหนดให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการจัดหาหน่วยงานที่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เพื่อแนะนำหรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างแหล่งน้ำ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมชลประทาน กรมโยธาธิการและผังเมือง และปรับลดจำนวนปริมาตรเก็บกักของแหล่งน้ำที่ต้องถ่ายโอนภารกิจในการบริหารจัดการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับลดปริมาตรเก็บกักของแหล่งน้ำที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “จาก**ไม่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร** เป็น**ไม่เกิน ๑ ล้านลูกบาศก์เมตร**”

๑๐. ควรแก้ไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงปริมาณแหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓ ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการในการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วมีความเห็นว่าควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และสามารถปฏิบัติได้จริง และมีข้อสังเกตเพื่อเสนอต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป ดังนี้

๓.๑ กรณีการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่

สภาพปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างแหล่งน้ำแห่งใหม่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เนื่องจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการรองรับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ประกอบกับปัจจัยด้านอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาด้านบุคลากร เนื่องจากบุคลากรไม่เพียงพอ และขาดความรู้ความเข้าใจด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ การออกแบบด้านชลศาสตร์และโครงสร้าง ประมาณการราคางาน การจัดทำราคากลาง วิธีการก่อสร้าง การควบคุมงานก่อสร้าง การบริหารสัญญา และการประเมินผล รวมถึงปัญหาด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

(๑) ให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาหน่วยงานที่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เพื่อแนะนำให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างแหล่งน้ำ ในด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกแบบโครงสร้าง การออกแบบอาคาร การคิดราคางาน วิธีการก่อสร้าง การบริหารสัญญา การสำรวจออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง และการประเมินผล

(๒) ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอและเหมาะสมกับกรอบภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(๓) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนด

หลักเกณฑ์เงื่อนไขการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสมัครใจในการรับโอนภารกิจแหล่งน้ำ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังไม่มีความพร้อมให้ส่งคืนภารกิจถ่ายโอนดังกล่าวให้แก่หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม

๓.๒ กรณีการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอน

สภาพปัญหา

(๑) ปัญหาด้านบุคลากรไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจ ทักษะ ประสบการณ์ ความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน การเขียนโครงการเสนอของบประมาณ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(๒) ปัญหาด้านงบประมาณในการดูแลรักษา กรณีงบประมาณในการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักทำให้เกิดปัญหากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอจึงไม่สามารถบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(๓) ปัญหากระบวนการตั้งงบประมาณดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างแหล่งน้ำถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วจะไม่สามารถเข้ามาดำเนินการซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำเหล่านั้นได้อีก เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการของบประมาณที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้อีก ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วได้

(๔) ปัญหาด้านกระบวนการและการบริหารจัดการในการถ่ายโอนภารกิจ หน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เช่น กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีความล่าช้าในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจไม่ยินยอมรับการถ่ายโอน เนื่องจากโครงการแหล่งน้ำไม่สมบูรณ์ มีความชำรุดเสียหาย รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนผู้บริหารท้องถิ่น

(๕) ปัญหาแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอนอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบหลายท้องถิ่น แต่ได้รับการถ่ายโอนเพียงแห่งเดียวทำให้เกิดปัญหาในการดูแลบำรุงรักษา

(๖) ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจเกินขอบเขตแหล่งน้ำที่ต้องถ่ายโอน เช่น พื้นที่รับประโยชน์มากกว่า ๒,๐๐๐ ไร่

(๗) ปัญหาด้านเอกสารหลักฐานในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเวลานาน แต่ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ จึงทำให้ไม่สามารถตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหา

(๑) ให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ โดยพิจารณาจากจำนวนแหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดูแลรับผิดชอบและเกิดการชำรุดเสียหาย โดยผ่านกลไกของคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่ดำเนินการก่อสร้างแหล่งน้ำสามารถดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ได้ตาม

ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น ลดปริมาตรความจุของแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งน้ำที่มีปริมาตรกักเก็บไม่เกินหนึ่งล้านลูกบาศก์เมตร)

(๓) ให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาหน่วยงานที่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เพื่อแนะนำให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างแหล่งน้ำ และกำหนดให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกแบบโครงสร้าง การออกแบบอาคาร การคิดราคางาน วิธีการก่อสร้าง การบริหารสัญญา การสำรวจออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง การประเมินผล กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(๔) ให้รัฐบาลเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็วเมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำดังกล่าวได้

(๕) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดเชิญหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างแหล่งน้ำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำมาจัดทำหนังสือยืนยันการถ่ายโอนเป็นหลักฐานขึ้นใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักฐานในการขอตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำในกรณีเอกสารการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำสูญหาย

(๖) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (อบจ.) หรือหน่วยงานที่ก่อสร้างเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการกรณีแหล่งน้ำที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการหรือบริหารจัดการหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ ๓ ผลการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

คณะอนุกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่นแล้ว โดยการรับฟังความคิดเห็นจากหลายภาคส่วนแล้วมีความเห็นว่า การจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่นอาจยังไม่เหมาะสม โดยเห็นควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเป็นเอกภาพมากกว่า เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นอันมีสาเหตุจากการขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานส่งผลให้การบริหารงานไม่มีอิสระ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น หรือเพื่อให้สามารถนำไปแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ โดยอาจเป็นข้อสังเกตในทางนโยบายหรือเป็นข้อสังเกตที่เป็นมาตรการให้รัฐบาลหรือหน่วยงานนำไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

๑. ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

สภาพปัญหา

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐบาลได้ปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจ หน้าที่ มีกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง งบประมาณและการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจการภายในบริบทของพื้นที่แต่ราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจและบทบาทสำคัญผ่านกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการ

พัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบปัญหาในการดำเนินงานในหลายประการ ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวและเป็นไปอย่างล่าช้า อันเกิดจากการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติที่บางครั้งก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมีอยู่อย่างกระจัดกระจายตามส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้ไม่เกิดความเป็นเอกภาพ รวมถึงการมีข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่เป็นอิสระทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีสัดส่วนรายได้ที่ไม่เหมาะสมการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นมีความล่าช้าทำให้ท้องถิ่นบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการขยายกระจายไปทั่วทั้งประเทศมีบุคลากรและงบประมาณจำนวนมาก แต่ยังอยู่ภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นลดลง ซึ่งอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่เท่าที่ควรจะเป็น จากอดีตจนปัจจุบันยังไม่เคยมีแนวทางในการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในรูปแบบที่ตอบโจทย์ ซึ่งการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการบริหารงาน ดังนี้

(๑) ปัญหาโครงสร้าง โดยส่วนราชการที่มีหน้าที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวง กรมที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างเป็นเอกภาพ แต่ละส่วนราชการยังไม่สามารถทำงานเต็มศักยภาพขององค์กร ขาดกำลังคนและเทคโนโลยีที่ทันสมัย ขาดการประสานงานที่ดีพอ ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการผลักดันนโยบาย และแผนงานที่สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ปัญหาการบริหารงาน หน้าที่และอำนาจ ที่เกิดจากบทบาทที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ การแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำที่มาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติและมุมมองในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่แตกต่างกัน ความแตกต่างของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หน้าที่และอำนาจ ตามกฎหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ วัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมและพฤติกรรมของข้าราชการต่างหน่วยงาน ทำให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นล่าช้า ไม่ทันต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(๓) ปัญหาระบบบริหารงานบุคคลและบุคลากรของราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน มีปัญหาในการโอนข้ามสายงาน ทำให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าไม่ทัดเทียมกับข้าราชการส่วนกลาง

(๔) การคลังท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นปัญหาที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งของระบบราชการไทย ซึ่งเกิดขึ้นในทุกวงการ เนื่องจากลักษณะการทำงานของระบบราชการเป็นแบบผูกขาด งบประมาณของหน่วยงานการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ได้รับไม่เกิดความเป็นธรรม ข้าราชการมีพฤติกรรมการทำงานช่วยพวกพ้องของตน เปิดโอกาสให้อภิสิทธิชนมีช่องทางให้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นผลให้ระบบราชการสร้างกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขึ้นมากมาย ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า เพราะต้องระมัดระวังการปฏิบัติจริงตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีมากมาย

โดยในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการบริหารราชการ และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น

๒ แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ และการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าสิ่งที่ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน คือ การปฏิรูปส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจด้วยการยุบรวม ๓ หน่วยงาน คือ ๑) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ๒) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และ ๓) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **“สร้างเป็นหน่วยงานใหม่”** เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอุปสรรคทั้ง ๔ มิติ คือ (๑) มิติโครงสร้างการบริหารงาน (๒) มิติอำนาจหน้าที่ (๓) มิติการบริหารงานบุคคล (๔) มิติการคลังท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดจากการพิจารณาศึกษาที่เห็นว่าสามารถดำเนินการได้เป็น ๒ ทางเลือก ดังนี้

ทางเลือกที่ ๑ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) โดยมีคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ออกจากส่วนภูมิภาค โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๖๔ และต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติมีหน้าที่ อำนาจ และความเป็นอิสระในการประกาศกำหนดแนวทางการจัดตั้งและบริหารโครงสร้างภายใน และการบริหารงานบุคคล



ภาพที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ
ที่มา: ภูนท สลัดทุกข์ และคณะทำงาน (๒๕๖๕)

โดยสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) มีโอกาสความเป็นไปได้ในการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งได้จริงสูง การรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเทียบเท่ากรม ทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการประสานงานและการดำเนินการ มีภารกิจหลักหรือเป้าประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

(๑) ภารกิจในทางการเมือง การกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ การตัดสินใจเชิงนโยบาย การจัดเตรียมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเตรียมประเด็นให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ในเชิงนโยบายที่จะตัดสินใจในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ภารกิจในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆมีหน่วยงานกลางวินิจฉัยและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ กฎ และประกาศที่กระทบต่อการดำเนินงานของ อปท. โดยตรงเป็นเอกเทศจากโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย

รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) ตอบโจทย์ ในมิติของโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจ การบริหารงานบุคคล การคลังท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ เกิดความคุ้มค่า แก้ไขข้อจำกัดด้านการเพิ่มอัตรากำลังภาครัฐ สร้างความเป็นเอกภาพและเกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดโครงสร้างการสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นที่ เป็นผู้พิจารณางบประมาณ การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่

ทางเลือกที่ ๒ กระทรวงท้องถิ่น



ภาพที่ ๒ โครงสร้างกระทรวงท้องถิ่น
ที่มา: ภูนท สลัดทุกข์ และคณะทำงาน (๒๕๖๕)

รูปแบบ **“กระทรวงท้องถิ่น”** จากการศึกษาพบว่าจะไม่เกิดความแตกต่างจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังคงมีระบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่ทอดยาว ผู้บังคับบัญชาระดับสูงอาจมิได้เข้าใจการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และงบประมาณในการจัดตั้งกระทรวงมีค่าใช้จ่ายสูง ได้มีเอกสารคำชี้แจงประกอบความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ดังปรากฏในหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๘.๓.๑/๓๔ ลงเรื่อง เอกสารคำชี้แจงประกอบความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ ซึ่งแนวคิดในการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ตรงกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ ๓ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และด้านที่ ๖ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และตรงกับแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) ในการปฏิรูปฯ จัดโครงสร้างองค์กร และระบบงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัวและเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ สร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ตอบโจทย์มิติโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจ หน้าที่ สามารถแก้ไขปรับปรุง ระเบียบ เพื่อสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นได้รวดเร็วส่งเสริมท้องถิ่นได้อย่างมีเอกภาพ

๓. ข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมาธิการในการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

คณะอนุกรรมาธิการเห็นควรมีข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการโดยเร่งด่วน คือ การปฏิรูปส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ ด้วยการยุบรวมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “**สร้างเป็นหน่วยงานใหม่**” ซึ่งคณะกรรมาธิการได้พิจารณาและมีมติ เลือกการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในรูปแบบ “**สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.)**”

โดยการดำเนินการจัดตั้ง“สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.)” สามารถตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ทั้ง ๔ มิติ คือ (๑) มิติโครงสร้างการบริหารงาน (๒) มิติอำนาจหน้าที่ (๓) มิติการบริหารงานบุคคล (๔) มิติการคลังท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๘๐) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นที่ ๔.๓ ได้กำหนดให้ภาครัฐต้องมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในการพัฒนาประเทศและสอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การแก้ปัญหาเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่น เกิดความเข้มแข็งของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อราชการส่วนท้องถิ่น การรวมหน่วยงานทั้ง ๓ หน่วยงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ภารกิจเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนการทำงานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างเป็นหน่วยงานใหม่ เนื่องจากจะทำให้การบริหารงานด้านการการกระจายอำนาจมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นมีความเป็นเอกภาพ เกิดความคล่องตัว ลดความซ้ำซ้อน การทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่า

ในการคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ คณะอนุกรรมาธิการจึงเห็นควรปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรที่มีอยู่เดิม โดยสำรวจสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การมีหน่วยงานใหม่ทำให้ประเทศได้อะไร ซึ่งเป็นมุมมองในเชิงคุณค่าของการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. การเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ความสามารถในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพึ่งพาการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐลดลง

๒. บริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ ปัญหาของระบบราชการไทยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติการบริหาร ของผู้นำมีความอ่อนแอ และไม่มีความคล่องตัวอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่เน้นกฎระเบียบ ทำให้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ การเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก่อให้เกิดการทำงานแบบไม่บูรณาการกัน มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่เฉื่อยทำให้เกิดความล่าช้า เปลี่ยนแปลงยาก จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริการสนองตอบประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.)

รัฐบาลควรดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหา อุปสรรค โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ ให้เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๖๔ และอาจต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

โดยให้คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และไม่ใช่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือออกจากส่วนภูมิภาค โดยต้องระบุในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ให้คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติมีหน้าที่ อำนาจ และความเป็นอิสระในการประกาศกำหนดแนวทางการจัดตั้งและบริหารโครงสร้างภายใน และการบริหารงานบุคคล โดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ

แผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กรณีให้สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒



ภาพที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ
ที่มา: ภูนท สลัดทุกข์ และคณะทำงาน (๒๕๖๕)

รูปแบบ สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) เป็นคำตอบในการศึกษารูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติครั้งนี้ เป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทั้ง ๔ มิติ คือ (๑) มิติโครงสร้างการบริหารงาน (๒) มิติอำนาจหน้าที่ (๓) มิติการบริหารงานบุคคล (๔) มิติการคลังท้องถิ่น และรัฐบาลควรเร่งดำเนินการ “การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.)” ให้เร็วที่สุด ซึ่งการรวมหน่วยงาน ทั้ง ๓ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการประสานงานและการดำเนินการตอบโจทย์ การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ และมีข้อควรตระหนักในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ดังนี้

๑. เพื่อควบรวมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน ในมิติโครงสร้างการบริหารงาน ให้เกิดความยืดหยุ่น ความเป็นเอกภาพ และความคล่องตัวในการสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๒. เพื่อให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกันให้เกิดการบูรณาการอำนาจตามกฎหมายของส่วนราชการ (มิติอำนาจ หน้าที่)

๓. เพื่อให้มีหน่วยงานกลางวินิจฉัยและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ กฎ และประกาศที่กระทบต่อการดำเนินงานของ อปท.โดยตรง (มิติอำนาจ หน้าที่)

๔. เพื่อให้หน่วยงานการสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเอกเทศจากโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย (มิติการบริหารงานบุคคล)

๕. เพื่อให้เกิดโครงสร้างการสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นที่ เป็นผู้พิจารณางบประมาณ การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ (มิติการคลังท้องถิ่น) และมุ่งไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ดังนี้

(๑) ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๒) ทำให้ประเทศเกิดความคุ้มค่า และความยั่งยืนในการบริหารจัดการต้นทุนที่ต่ำลง

(๓) ข้อจำกัดด้านการเพิ่มอัตรากำลังภาครัฐการบูรณาการในการทำงาน

(๔) ความเป็นเอกภาพ การสร้างคุณค่าของการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐ

(๕) การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ทบวง สำนักงานเลขาธิการ โดยรวมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคในฐานะหน่วยงานระดับสำนัก กองในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ต้องทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีโครงสร้างชัดเจนว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น ผ่านทางคณะกรรมการย่อยในคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ คือ คณะกรรมการรายได้ท้องถิ่น และคณะกรรมการด้านกฎหมายท้องถิ่น ให้รัฐสามารถกำกับดูแลได้เพียงเฉพาะภายหลังการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

(๗) การแยกระหว่างหน่วยกำกับดูแล กับหน่วยขับเคลื่อนและส่งเสริม ข้อเสนอจึงให้นำภารกิจส่งเสริมในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และงานบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจากสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย มารวมกับงานของสำนักงานการกระจายอำนาจสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคบางประการของกระบวนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

(๘) การแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ บทบาทในการกำหนดมาตรฐานกลางในการดำเนินงานเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ขณะที่การกำหนดรายละเอียดในระดับปฏิบัติการ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๙) การตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่แล้ว อาจดำเนินการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างเหมาะสมแล้ว ควรเพิ่มเติมหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ให้มีกลไกหรือศักยภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(๑๐) คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติควรเป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ รวบรวมความเห็นและกำหนดประเด็นเพื่อให้คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติตัดสินใจ โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน

(๑๑) การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเด็นสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข คือ การกำหนดสัดส่วนงบประมาณการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่นและเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) มีสิ่งที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ หรืออาจเสนอประเด็นการจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติเป็นประเด็นในการปฏิรูปประเทศตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐

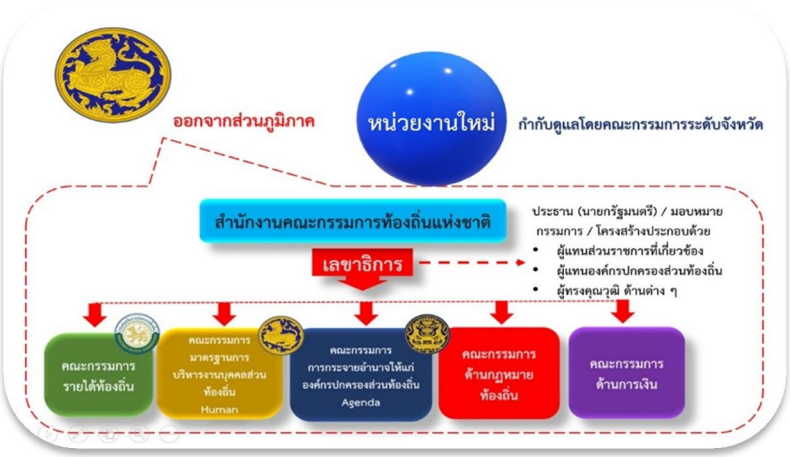
(๒) ยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

(๓) ออกแบบโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายหรือขออนุญาตมาช่วยราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติโดยไม่มีเงื่อนไขและขั้นตอนการอนุมัติที่สลับซับซ้อน

(๔) ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรับแก้เพื่อการทำงานในระบบราชการที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกในบริบทใหม่ในสภาพปัญหาที่มีความเหลื่อมล้ำและซับซ้อนมากขึ้นในทุกมิติ

(๕) การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การกำหนดสัดส่วนงบประมาณการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดความก้าวหน้าในอาชีพ และเกิดความชอบธรรมให้กับทุกฝ่าย ลดความเหลื่อมล้ำในการโอน ย้าย ทุกมิติ

(๖) เพื่อให้เห็นว่าหากมีหน่วยงานที่ทำภารกิจซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้ง ควรมีการยุบรวมกัน การเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐ ให้เกิดความคล่องตัวในการสนับสนุนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



ภาพที่ ๔ สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติออกจากส่วนภูมิภาค
ที่มา: ภูนท สลัดทุกข์ และคณะทำงาน(๒๕๖๕)

สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ หรือ Super Board มีเป้าประสงค์ออกจากส่วนภูมิภาค ไปกำกับดูแลโดยคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยมีประธาน (นายกรัฐมนตรี) มอบหมาย กรรมการโครงสร้างประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ เป็นการลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งถือว่าท้องถิ่นเกิดความอิสระมากขึ้น

- โดยในการยกเลิกบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคอาจเป็นไปได้ยาก แต่อาจเปลี่ยนเป็นการลดบทบาทลงเพื่อให้มีความเป็นไปได้มากกว่า ทั้งนี้ ได้แก่ลดการกำกับดูแล การออกกฎระเบียบให้น้อยลง และกลับมาใช้หลักการเป็นพี่เลี้ยงของ อปท. หรือเป็นที่ปรึกษาให้ท้องถิ่นแทน

- “คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ” ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรฝ่ายบริหาร ผู้แทนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ และผู้แทนภาคประชาสังคม ทั้งนี้ คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติควรเป็นองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ขณะที่สภาท้องถิ่นแห่งชาติเป็นองค์กรที่รวบรวมความเห็นและกำหนดประเด็นเพื่อให้คณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติตัดสินใจ โดยให้มีสำนักงานสภาท้องถิ่นแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสภาท้องถิ่นแห่งชาติหรือคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการบริหารและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชาติ องค์กรดังกล่าวอาจเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษ โดยขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ควรประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการ

(๒) ผู้แทนคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เป็นต้น

(๓) ผู้แทนของคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยควรมีคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ได้แก่

- คณะกรรมการกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คณะกรรมการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- คณะกรรมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการจัดตั้ง“สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ”สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยวิสัยทัศน์ประเทศไทย ๒๕๘๐ มีว่า “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยมียุทธศาสตร์ชาติ ๖ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านความมั่นคง ๒) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ๓) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ๔) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ๕) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ๖) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีแนวทางในการพัฒนาประเทศ ๔ แนวทาง ได้แก่ (๑) ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส (๒) ภาครัฐมีขนาดที่เล็กลง พร้อมปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง (๓) ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ (๔) กระบวนการยุติธรรม เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ

แนวทางการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ” สอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศ ๑๓ ด้าน ซึ่งแผนปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกรอบการพิจารณา คือ การนำเทคโนโลยีมาใช้ ในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ระบบราชการ โครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐ แผนกำลังคนและค่าตอบแทนภาครัฐ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีเงื่อนไขความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยดังนี้

๑) การสรรหาและสมรรถนะความสามารถ (competency) ของตำแหน่งเลขาธิการ และหัวหน้าสำนักงานหน่วยคณะกรรมการ ซึ่งมีบทบาทสำคัญมากในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เชื่อมั่นในการกระจายอำนาจ ขับเคลื่อนการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ทำงานร่วมกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มนักวิชาการด้านการกระจายอำนาจ

๒) mindset ของบุคคลที่ทำงานในหน่วย ซึ่งเมื่อออกแบบเอางานขับเคลื่อนและส่งเสริมออกจากระทรวงมหาดไทยที่มีวิธคิดขั้วตรงกันข้าม ลดความขัดแย้งในเชิงความคิดค่านิยม คนทำงานในหน่วยงานจะไม่กระโดดไปมาเพื่อความก้าวหน้า หากแต่ความก้าวหน้าในชีวิตราชการ คือ ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ จำนวนกฎหมายที่ออกเพื่อลดโซ่ตรวนการกระจายอำนาจ และศักยภาพที่เพิ่มมากขึ้น

๓) การกำหนดสัดส่วนและคุณสมบัติรวมทั้งสมรรถนะความสามารถของคณะกรรมการทั้งชุดใหญ่และชุดเฉพาะ ลดพลังจากระบบราชการ เพิ่มพลังสายวิชาการ

๔) การออกแบบตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานใหม่ที่เชื่อมโยงกับความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจ รูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

๑) ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเสนอประเด็นการจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติเป็นประเด็น ในการปฏิรูปประเทศตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

๓) ให้มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ โดยเน้นให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายหรือมาช่วยราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติได้โดยง่าย ไม่มีเงื่อนไขและขั้นตอนการอนุมัติที่ยุ่งยากซับซ้อน

๔) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

ตอนที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

๑. ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาส่งผลให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินจากในอดีตที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กำหนดทิศทางในการพัฒนา

ประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง โดยมิเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางการบริหารจัดการท้องถิ่น จนเกิดการละเลยต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและลดทอนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Puiblic Participation) (โกวิทย์ พวงงาม ๒๕๕๒, น. ๑) ไปสู่ทิศทางที่รัฐไทยมุ่งกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามหลัก **“การจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)”** โดยมุ่งหวังให้การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างและพัฒนาให้การปกครองในระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ๒๕๕๕, น. ๓) ควบคู่ไปกับเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีคุณภาพบนพื้นฐานที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต่างมีความต้องการที่หลากหลายส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่บนพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจหลากหลายรูปแบบ (J.A. Chandler ๑๙๙๖, p.๑๘๐)

จวบจนกระทั่งการปฏิรูปทางสถาบันทางการเมืองครั้งล่าสุดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หลักการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) ดังกล่าวยังถือเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวที่มุ่งหวังให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นรูปแบบใดก็ตามนั้นต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นประชากรในท้องถิ่น และพื้นที่รับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐, มาตรา ๒๔๙)

พร้อมกันนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวยังได้มีการเปิดกว้างให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีศักยภาพ ขีดความสามารถ และเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษกว่าท้องถิ่นทั่วไปสามารถดำเนินการจัดตั้ง **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”** ได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถออกแบบที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนได้ทั้งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในท้องถิ่น (Directed Election) หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (Indirect Election) โดยสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสามารถมาจากวิธีการอื่น ๆ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในท้องถิ่น (Public Participation) เป็นสำคัญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐, มาตรา ๒๕๒)

แม้ว่าที่ผ่านมาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเปิดให้ท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้เพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ความต้องการ และความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลนั้น หากแต่สภาพความเป็นจริงของการขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมา (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ๒๕๕๕, น. ๑) กลับพบว่าการขับเคลื่อนจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่พิเศษ ต่าง ๆ ทั่วประเทศไทยทั้งพื้นที่พิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด อาทิ จังหวัดภูเก็ต กับพื้นที่พิเศษที่มีพื้นที่ไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด อาทิ แม่สอด แหลมฉบัง เกาะสมุย ฯลฯ นั้น กลับยังไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษได้จนประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมจนส่งผลให้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และระบบการบริหารจัดการที่มีอยู่ในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่

พิเศษเหล่านั้นไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ยังคงไม่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากทิศทางนโยบายของรัฐบาลตลอดช่วงระยะเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมาที่ยังคงกลับมิได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการกระจายอำนาจและสนับสนุนการขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงหลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมาที่รัฐบาลภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กลับเลือกใช้แนวทางแช่แข็งการปกครองท้องถิ่นในทางกลับกันกับอาศัยกลไกของราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคเข้ามาทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นที่มีความสำคัญของรัฐบาล ควบคู่ไปกับการแต่งตั้งให้ข้าราชการประจำของระบบราชการแห่งชาติเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ๒๕๖๒, บทที่ ๖)

ยิ่งไปกว่านั้น ที่ผ่านมาการที่รัฐบาลมีนโยบายในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อรองรับการขยายตัวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) พร้อมการรองรับให้อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเมืองเศรษฐกิจ การค้าชายแดน การลงทุน การท่องเที่ยวระหว่างประเทศ เป็นศูนย์กลางภูมิภาคบนระเบียงเศรษฐกิจเส้นทางสายตะวันออก – ตะวันตก (East-West Economic Corridor) นั้นได้ส่งผลให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น นครแม่สอด ที่มีความพร้อมในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน จำต้องถูกชะลอและระงับไปในที่สุด เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เกิดขึ้นนั้นมีหลักการและแนวทางที่สวนทางกันกับนโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มุ่งให้มีกลไกและมาตรการส่งเสริมและชักชวนให้เกิดการเข้ามาลงทุนในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อาทิ การลดการจัดเก็บภาษี การลดการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อจูงใจให้มีการเข้ามาลงทุนในพื้นที่ การอำนวยความสะดวกในการส่งออกและนำเข้าการผ่านแดนหรือการข้ามแดนของเอกชน ฯลฯ แตกต่างจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นและสามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้น (สุวิชชา เพ็งไพบูลย์ ๒๕๖๔, น. ๔-๕)

ด้วยสภาพปัญหาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามที่กล่าวมาณ ข้างต้นได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษต่าง ๆ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่พิเศษเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ อันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องและเหมาะสมของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจ งบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่พิเศษต่าง ๆ ส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของสภาพปัญหาต่าง ๆ ในข้างต้นจึงได้มีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและแนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมถึงการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อเสนอแนะความคิดเห็นและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมถึงแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น รายงานการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษฉบับนี้ จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ควบคู่ไปกับ เสนอแนะข้อสังเกตในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสำหรับประเทศไทย ซึ่งจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเสริมสร้างให้เกิด **"ความสมดุล"** ของการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) ในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างและหลากหลายกันออกไป

นอกจากนี้ การออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจ ระบบการบริหารจัดการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และระดับต่าง ๆ ในประเทศนั้น ๆ อาจมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไปตามบริบทการปกครองท้องถิ่นและทิศทางการกระจายอำนาจของประเทศนั้น ๆ หรืออาจเป็นไปตามลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ประกอบด้วย ๒ รูปแบบ ดังนี้

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / **ลักษณะความแตกต่าง**	**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป**	**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**
โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น	
อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไป	มีอำนาจหน้าที่ ๒ ส่วน คือ ๑. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไป ๒. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะของท้องถิ่น
รายได้ที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีรายได้มาจาก ๒ ส่วน คือ - รายได้มาจากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - รายได้จากรัฐบาลสนับสนุน	มีรายได้มาจาก ๓ ส่วน คือ - รายได้มาจากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - มีอิสระในการกำหนดรายได้หรือค่าธรรมเนียมเฉพาะในพื้นที่นั้น ๆ - รายได้จากรัฐบาลสนับสนุน
ระเบียบปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ใช้ระเบียบกลางที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นระเบียบปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีอำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ เองได้ตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / ลักษณะความแตกต่าง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไป	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ
การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	ใช้ระบบและระเบียบกลางของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมกลางทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ/จังหวัด	มีระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระเบียบต่าง ๆ และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเฉพาะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง	อาจกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล	อาจกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล

๒. ข้อเสนอแนะการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

ภายหลังจากการที่คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค แนวทาง และความพยายามของท้องถิ่นต่าง ๆ ในการผลักดันจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย อาทิ เกาะสมุย แม่สอด แหลมฉบัง ภูเก็ต ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้เกิดความเหมาะสมกับบริบทการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษนั้นทางคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เล็งเห็นว่าสามารถเป็นไปได้ในหลากหลายรูปแบบทั้งในเชิงพื้นที่และภารกิจตามบริบทความเหมาะสมในการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น ๆ โดยขอนำเสนอข้อเสนอแนะการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ดังนี้

๑. *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่* เป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ให้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นและตรงตามลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบด้วย

๑.๑ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ **“ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด”** การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดนั้นพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดควรมีความใกล้เคียงกันหรือไม่มีความแตกต่างกันในมิติทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ มากจนเกินไป ตัวอย่างพื้นที่ที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดโดยเร่งด่วน ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต จังหวัดจัดการตนเองต่าง ๆ ฯลฯ

๑.๒ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ **“ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด”** การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนั้นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะดังกล่าวจะมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ที่แตกต่างไปจากพื้นที่ต่าง ๆ ภายในจังหวัด ตัวอย่างท้องถิ่น ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดโดยเร่งด่วน ประกอบด้วย นครแม่สอด นครเกาะสมุย นครแหลมฉบัง เมืองทุ่งสง เมืองหัวหิน และท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ทั้ง ๒ รูปแบบในข้างต้นนั้นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั้งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกลางว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษและ/หรือลักษณะเฉพาะบางแห่งที่มีลักษณะภารกิจเฉพาะบางประการ (Special Function) อาทิ พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิม โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจที่สอดคล้องและเหมาะสมกับประเทศไทยใน ๒ แนวทาง คือ

๒.๑ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจ จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งหรือหลายภารกิจเป็นการเฉพาะและในพื้นที่ที่มีขอบเขตรับผิดชอบที่ชัดเจนซึ่งอาจครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเพียงแห่งเดียวหรือหลายแห่ง โดยการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นถือเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (New Units of Government) ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชน (Private Law) ประกอบด้วย สมาคมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Local Government Cooperation Association) บริษัทจำกัด (Limited Companies) กับ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นตามกฎหมายมหาชน (Public Law) ประกอบด้วย การบูรณาการในเชิงภารกิจ (Functional Integration) การบูรณาการในเชิงสถาบัน (Institution Integration) เป็นต้น ตัวอย่างชัดเจนของท้องถิ่นที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นว่ามีภารกิจที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจในรูปแบบขององค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจเข้ามาจัดทำภารกิจพิเศษหรือลักษณะเฉพาะคือ พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่งนั้น

๒.๒ ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยมิจำเป็นจะต้องมีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่หรือจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่น ทั้งนี้ในระยะยาวของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้นยังมีความจำเป็นยิ่งที่จะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่นเข้ามาส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวแทนเนื่องจากความยั่งยืนและความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

๓. ข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

คณะอนุกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แล้วเห็นว่าข้อสังเกตของคณะอนุกรรมาธิการเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือเพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์หรือปฏิบัติได้ ซึ่งอาจเป็นข้อสังเกตในทางนโยบายหรือเป็นข้อสังเกตที่เป็นมาตรการให้หน่วยงานนำไปพิจารณาดำเนินการปรับปรุง แก้ไข หรือยกร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยดังนี้

๓.๑ รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์

นับตั้งแต่การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาส่งผลให้รัฐไทยต้องดำเนินการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) พร้อมกันนี้ ยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะบางส่วนจากรัฐหรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางไปยังกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการกระจายอำนาจทั้งในมิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยานั้นกลับเป็นไปอย่างจำกัด พร้อมกันนี้ หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและ/หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่นั้น ๆ ยังมีอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเหล่านั้น จนส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เกิดความเข้าใจผิดต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือมีความยุ่งยากในการติดต่อประสานงานเพื่อรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษเหล่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการจึงเล็งเห็นควรว่ารัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๑.๑ รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์

ตลอดช่วงระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาภายหลังการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองผ่านการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจวบจนปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๔) กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไทยทั้งในมิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นนั้นกลับเป็นไปอย่างจำกัด ดังเห็นได้อย่างชัดเจนจากการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสิ้นเพียง ๑๐๖ ภารกิจ ซึ่งภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้นกลับยังขาดความครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกันกับในมิติด้านการคลังและงบประมาณ มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ส่งผลให้การขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครกลับต้องประสบกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดในหลากหลายประการจนกระทบต่อการส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในกรุงเทมหานคร

ดังนั้น ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

หนึ่ง มิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ: ด้วยบริบทความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองหลวงของประเทศไทยครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดของกรุงเทพมหานครส่งผลให้กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ครอบคลุมทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันและการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ

ด้วยลักษณะความสำคัญของเช่นนี้ของกรุงเทพมหานคร ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นภารกิจมีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการแทนหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่าง ๆ ได้ให้กับกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการโดยสมบูรณ์และเป็นการเร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในกรุงเทพมหานคร

พร้อมกันนี้ รัฐบาลยังต้องดำเนินการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้นได้ดำเนินการถ่ายโอนให้กับกรุงเทพมหานครแล้วเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของการใช้อำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ควบคู่ไปกับ รัฐบาลต้องดำเนินการตัดลดงบประมาณของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับกรุงเทพมหานครเป็นที่เรียบร้อยแล้วและต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้กับกรุงเทพมหานครไปใช้ดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวแทนตามความเหมาะสมและความจำเป็นของท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

สอง มิติด้านการคลังและการงบประมาณ: นอกจากการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ในมิติด้านการคลังและการงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้นที่ผ่านมากรุงเทพมหานครกลับยังประสบกับปัญหาโครงสร้างรายได้ที่ทำให้กรุงเทพมหานครยังคงต้องพึ่งพิงรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้มากถึง ๗๕ เปอร์เซ็นต์ แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีศักยภาพและขีดความสามารถที่เพียงต่อต่อการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ทั้ง ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ส่งผลให้ในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณนั้น ๆ กรุงเทพมหานครจำต้องประสบกับสภาพปัญหาด้านสภาพคล่องในการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนให้กับบุคลากรของกรุงเทพมหานคร จนส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นต้องยืมเงินสะสมของกรุงเทพมหานครมาดำเนินการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนให้บุคลากรของกรุงเทพมหานครก่อนที่รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการโอนรายได้จากจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แทนกรุงเทพมหานครอีก ๗๕ เปอร์เซ็นต์ให้กับกรุงเทพมหานคร จนก่อให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการการคลังและการงบประมาณของกรุงเทพมหานครโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ด้วยสภาพปัญหาการบริหารจัดการทางด้านการคลังและการงบประมาณที่เกิดขึ้นเช่นนี้ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังต้องดำเนินการกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครและที่เกี่ยวข้องให้กับกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองเพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารจัดการการคลังและงบประมาณรายรับ-รายจ่ายประจำปีได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

สาม มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น: การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายและจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะที่หลากหลายแตกต่างกันออกไปเป็นจำนวนมากของกรุงเทพมหานคร โดยที่ผ่านมาแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความเป็นอิสระสูงในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หากแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่มีการประกาศใช้นั้นกลับมีเจตนารมณ์ให้นำเอาบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลมส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครกลับประสบปัญหาในการรักษาบุคลากรและแสวงหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามารับราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

จากสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครในข้างต้นทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์โดยต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครด้วยการไม่นำเอากฎหมายต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายอื่น ๆ มาบังคับใช้โดยอนุโลมกับกรุงเทพมหานครเพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ

นอกจากนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่าเพื่อให้การพัฒนากรุงเทพมหานครและการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เพื่อตอบสนอง ต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานครกับการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างรวดเร็ว เป็นรูปธรรม และตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จึงเล็งเห็นควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบชั้นเดียว (One Tier) ที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่และภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะอย่างรอบด้าน ครอบคลุมทั้งอำนาจหน้าที่และภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) เฉกเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับอำนาจหน้าที่และภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) เฉกเช่นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่โครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบสองชั้น (Two Tier) ที่ประกอบไปด้วย

หนึ่ง กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นบนของกรุงเทพมหานคร (Upper Tier) ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครโดยภาพรวม ควบคู่ไปกับ ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) ที่เกินกว่าศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) การส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะโดยภาพรวมของกรุงเทพมหานครในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ อาทิ ภารกิจด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครโดยภาพรวม ภารกิจด้านการจัดให้มีโรงพยาบาลของกรุงเทพมหานคร การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ภารกิจด้านการขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร ภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ภารกิจด้านการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว ภารกิจด้านการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ

สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาล[๑]หรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) มีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไปเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินวิถีชีวิต ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานครภายในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครนั้น ๆ ควบคู่ไปกับ ส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ภายในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครนั้น ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของพื้นที่นั้น ๆ อาทิ ภารกิจด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ภารกิจด้านให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ภารกิจด้านรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริม สนับสนุน หน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่

---

[๑] “นครบาล” ถือเป็นหนึ่งในชื่อเรียกถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ที่เคยมีการนำเสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. . . . (ฉบับประชาชน)

ดังกล่าว ภารกิจด้านการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ภารกิจด้านการสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ ภารกิจด้านการสาธารณูปการ ภารกิจด้านจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ภารกิจด้านจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ภารกิจด้านการวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ฯลฯ

ทั้งนี้ การจัดแบ่งพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) นั้นจะต้องมีการจัดแบ่งให้มีความชัดเจนและไม่เกิดการทับซ้อนของพื้นที่รับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ด้วยกัน โดยการจัดแบ่งพื้นที่และจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครอาจจัดแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ออกเป็น ๖ แห่ง ตามที่สภากรุงเทพมหานครได้เคยมีคำสั่งสภากรุงเทพมหานครที่ ๑๒/๒๕๖๓ เรื่อง การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบประจำกลุ่มสำนักงานของสำนักงานเขต ประกอบด้วย

(๑) *กลุ่มกรุงเทพกลาง* ประกอบด้วย เขตพระนคร เขตดุสิต เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตดินแดง เขตห้วยขวาง เขตพญาไท เขตราชเทวี และเขตวังทองหลาง

(๒) *กลุ่มกรุงเทพใต้* ประกอบด้วย เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตยานนาวา เขตคลองเตย เขตวัฒนา เขตพระโขนง เขตสวนหลวง และเขตบางนา

(๓) *กลุ่มกรุงเทพเหนือ* ประกอบด้วย เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตลาดพร้าว เขตหลักสี่ เขตดอนเมือง เขตสายไหม และเขตบางเขน

(๔) *กลุ่มกรุงเทพตะวันออก* ประกอบด้วย เขตบางกะปิ เขตสะพานสูง เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตลาดกระบัง เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตคลองสามวา และเขตประเวศ

(๕) *กลุ่มกรุงธนเหนือ* ประกอบด้วย เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตจอมทอง เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตตลิ่งชัน และเขตทวีวัฒนา

(๖) *กลุ่มกรุงธนใต้* ประกอบด้วย เขตภาษีเจริญ เขตบางแค เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียน เขตบางบอน เขตราษฎร์บูรณะ และเขตทุ่งครุ

๓.๑.๒ รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาโดยสมบูรณ์

นอกจากการกระจายอำนาจในมิติต่าง ๆ ให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์แล้วนั้น เมืองพัทยาซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนพื้นที่ของจังหวัดชลบุรียังถือเป็นอีกหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ประสบกับสภาพปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ส่งผลให้เมืองพัทยามีสถานะกลายเป็นเพียงเทศบาลนครแห่งหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับ เมื่อพิจารณาลงรายละเอียดยังพบว่ากระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไทยทั้งในมิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่เกิดขึ้นนั้นกลับเป็นไปอย่างจำกัด ตัวอย่างที่ชัดเจนเห็นได้จากการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นส่งผลให้เมืองพัทยามีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสิ้นเพียง ๑๐๗ ภารกิจ น้อยกว่าเทศบาลนครที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมากถึง ๑๙๗ ภารกิจ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๑), ๒๕๔๕; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว

ตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒), ๒๕๕๑.) โดยภารกิจที่เมืองพัทยาได้รับการถ่ายโอนทั้ง ๑๐๗ ภารกิจ นั้น กลับขาดความครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกันกับ การกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาในมิติด้านการคลังและงบประมาณ มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ส่งผลให้การขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นของเมืองพัทยาประสบกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดในหลากหลายประการจนกระทบต่อการส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เมืองพัทยาและการตอบสนองต่อการส่งมอบบริการสาธารณะลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา

ดังนั้น ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาโดยสมบูรณ์ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

หนึ่ง มิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ: ด้วยบริบทความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของเมืองพัทยาส่งผลให้เมืองพัทยาจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างรอบด้านและกว้างขวางกว่าเทศบาลรูปแบบต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันและการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่เมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลใกล้กรุงเทพมหานคร

จากลักษณะความสำคัญของเช่นนี้ของเมืองพัทยาทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นภารกิจมีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เมืองพัทยาที่เมืองพัทยาสามารถดำเนินการแทนหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ได้ให้กับเมืองพัทยาเป็นดำเนินการโดยสมบูรณ์และเป็นการเร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในเมืองพัทยา

พร้อมกันนี้ รัฐบาลยังต้องดำเนินการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดชลบุรีได้ดำเนินการถ่ายโอนให้กับเมืองพัทยาแล้วเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของการใช้อำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ควบคู่ไปกับ รัฐบาลต้องดำเนินการตัดลดงบประมาณของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดชลบุรีในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับเมืองพัทยาเป็นที่เรียบร้อยแล้วและต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้กับเมืองพัทยาไปใช้ดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวแทนตามความเหมาะสมและความจำเป็นของท้องถิ่นเมืองพัทยา

สอง มิติด้านการคลังและการงบประมาณ: สำหรับในมิติด้านการคลังและการงบประมาณนั้นถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่เมืองพัทยาประสบกับสภาพปัญหาการบริหารจัดการการคลังและการงบประมาณของเมืองพัทยามาอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาล

โดยกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับเมืองพัทยาด้วยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเป็นรายได้ของเมืองพัทยาและที่เกี่ยวข้องให้กับเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง ควบคู่ไปกับ จัดสรรหรือถ่ายโอนรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อันเป็นรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยาและเมืองพัทยาสามารถดำเนินการจัดเก็บได้ด้วยตนเอง

สาม มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น: ด้วยบริบทที่การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่เมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลใกล้กรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เมืองพัทยาจำต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะที่หลากหลายแตกต่างกันออกไปเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเมืองพัทยาถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดชลบุรี หากแต่ในมิติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยานั้นกลับพบว่าเมืองพัทยามิได้มีกฎหมายเฉพาะในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเฉกเช่นกรุงเทพมหานคร โดยยังคงขึ้นอยู่กับบทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ออกแบบให้การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด อันส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาโดยภาพรวมไม่มีความแตกต่างไปจากการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลจนไม่สามารถตอบสนองต่อทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาที่มีความแตกต่างไปจากเทศบาลได้ จนนำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ สืบเนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยา

จากสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาในข้างต้นทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้กับเมืองพัทยาให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ โดยต้องดำเนินร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลเมืองพัทยา พ.ศ. .... และมินำเอากฎหมายและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มา บังคับใช้โดยอนุโลมกับเมืองพัทยาเพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาเป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาที่มีลักษณะพิเศษ

๓.๒ รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้ว

นอกจากรัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาแล้วนั้น ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรว่าเพื่อให้การขับเคลื่อนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษดำเนินไปจนประสบผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษเหล่านั้นได้อย่างทันท่วงทีและเกิดความเหมาะสมต่อบริบทความจำเป็นของท้องถิ่นพิเศษต่าง ๆ เหล่านั้นรัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ฯลฯ ต้องเร่งดำเนินการพิจารณา ให้ความเห็นชอบ และประกาศใช้

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการท้องถิ่นพิเศษต่าง ๆ ที่ได้มีการผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้ว ดังนี้

หนึ่ง ต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแม่สอด จังหวัดตาก: ด้วยบริบทที่นครแม่สอดถือเป็นท้องถิ่นชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับเมืองเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และเป็นเมืองหน้าด่านชายแดนบนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เป็นประตูสำคัญเชื่อมโยงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กับตะวันออกกลางและยุโรป และเป็นเมืองการค้าชายแดนที่มีความสำคัญยิ่งและมีมูลค่าทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาสูงเป็นอันดับหนึ่งเรื่อยมา ส่งผลให้นครแม่สอดมีความเจริญทางเศรษฐกิจระดับสูงแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัดตากและยังมีลักษณะพิเศษทางสังคมและวัฒนธรรมจากการเป็นเมืองที่มีประชาชนชาวไทย ประชาชนชาวเมียนมาหรือประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีการเดินทางไปมาหาสู่กันและดำเนินวิถีชีวิตในพื้นที่นครแม่สอด ส่งผลให้ที่ผ่านมานครแม่สอดกลับประสบกับสภาพปัญหาในมิติต่าง ๆ ทั้งปัญหาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุข ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ฯลฯ

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแม่สอดผ่านการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. .... เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ การคลังและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมเข้ามาทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่เมืองการค้าชายแดนที่สำคัญของประเทศไทย

สอง ต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี: ด้วยบริบทที่เกาะสมุยถือเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยที่มีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีความสมบูรณ์ทางธรรมชาติ มีความงดงาม และล้ำค่า จนเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลของภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยและเป็นจุดหมายปลายทางทางการท่องเที่ยวทางทะเลของนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก สภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรอบด้านกลับก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบด้านที่ส่งผลกระทบต่อดำเนินวิถีชีวิตของชาวเกาะสมุย อาทิ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต ปัญหาด้านสาธารณูปโภค ฯลฯ โดยที่เทศบาลนครเกาะสมุยในฐานะหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ เกาะสมุยกลับขาดอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยที่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันแห่งอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครเกาะสมุยผ่านการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ. .... เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครเกาะสมุยที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ การคลังและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมเข้ามาทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอ่าวไทยที่สำคัญของประเทศไทย

สาม ต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี: ด้วยบริบทที่แหลมฉบังเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษด้านการเป็นเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่สำคัญทางภาคตะวันออกของประเทศไทยที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงมาอย่างต่อเนื่องจากการเป็นพื้นที่ที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและโรงงานอุตสาหกรรมในเขตสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ฯ ตั้งอยู่จนส่งผลให้มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครแหลมฉบังจำนวนมาก ตลอดจนยังเป็นที่ตั้งของท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศหรือท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นท่าเรือน้ำลึกหลักในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยที่สามารถรองรับเรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศขนาดใหญ่ได้และยังเพียบพร้อมไปโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัย ส่งผลให้พื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครแหลมฉบับจึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมหาศาลและเกิดการลงทุนจากทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชนเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่เมืองแหลมฉบับที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชน ในเมืองแหลมฉบังมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาด้านการจราจร ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการอพยพของแรงงาน ปัญหาประชากรแฝง ไปจนถึงปัญหาด้านการบริการจัดการและการให้บริการแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการขนส่งในพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครแหลมฉบัง ฯลฯ โดยที่เทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของนิคมอุสาหกรรมแหลมฉบัง โรงงานอุตสาหกรรมในเขตสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ฯ และท่าเรือแหลมฉบัง กลับขาดอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น และทรัพยากรต่าง ๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังที่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันแห่งอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแหลมฉบังผ่านการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. .... เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแหลมฉบังที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ การคลังและการงบประมาณการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมเข้ามาทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะการเป็นเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่สำคัญทางภาคตะวันออกของประเทศไทย

โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ทั้งสามพื้นที่ในข้างต้นที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษามาอย่างละเอียดแล้วนั้นจะส่งผลให้พลวัตการปกครองท้องถิ่นไทยและการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยมีความก้าวหน้าอีกขั้นสู่การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)

๓.๓ รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่

นอกจากการรัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้วให้ประสบผลสำเร็จจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเป็นรูปธรรมแล้วนั้น ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่าเพื่อให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งในส่วนของโครงสร้างภายนอกและภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และภารกิจ การคลังและการงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสม สอดคล้อง และสามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

จึงเล็งเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำเนินการพิจารณาศึกษาและดึงศักยภาพท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะในมิติต่าง ๆ อาทิ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านภูมิศาสตร์ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าชายแดนด้านการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ด้านศูนย์กลางการคมนาคมและโลจิสติกส์ด้านอุตสาหกรรม ฯลฯ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมไม่สามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของพื้นที่นั้น ๆ ไปพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผนวกกับ ประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่างมีความต้องการและความคาดหวังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจการคลังและการงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติ ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อการตอบสนองต่อสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นั้นสามารถแบ่งได้ ๒ ลักษณะ ดังนี้

๓.๓.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

ในส่วนแรกทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการพิจารณาจังหวัดต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ รวมถึงมีความโดดเด่นเฉพาะที่พิเศษปรากฏอย่างชัดเจนในภูมิภาคนั้น ๆ จนส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในจังหวัดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) หรือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถขับเคลื่อนการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General

Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจังหวัดดังกล่าวต้องมีสภาพแวดล้อมทางพื้นที่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นจังหวัดนั้น ๆ ไม่เกิดความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ภายในจังหวัดมากจนเกินไป ผนวกกับ ประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่างมีความต้องการและความคาดหวังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

โดยจังหวัดหรือพื้นที่ที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

หนึ่ง จังหวัดภูเก็ต: ถือเป็นจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นในระดับสูงมาอย่างยาวนานจากการเป็นศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอันดามันเนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสวยงาน รวมทั้งมีวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมที่สวยงานและโดดเด่น จนภูเก็ตได้รับการขนานนามในระดับโลกว่าเป็นไข่มุกแห่งอันดามัน ด้วยบริบทความเจริญทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นในระดับสูงจากการท่องเที่ยวทางทะเลที่มีทั้งนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเป็นจำนวนมาก ด้วยความสำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตในฐานะศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลก ตลอดจนความมีอัตลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และสถาปัตยกรรมที่โดดเด่นของจังหวัดภูเก็ต ประกอบกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดภูเก็ตที่มีลักษณะเป็นเกาะแยกออกจากแผ่นดินใหญ่ของประเทศไทย ส่งผลให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจังหวัดภูเก็ตต้องประสบกับสภาพปัญหาในมิติต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในจังหวัดภูเก็ตทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดไม่สามารถหรือขาดความเป็นเอกภาพหรือเกิดข้อจำกัดทางกฎหมายในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนส่งผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะทั่วไป (General Function) และการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดภูเก็ตเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น พร้อมไปกับ ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) กับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดภูเก็ตจำต้องยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งภายในจังหวัดและอาจมีผลทำให้ต้องมีการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดภูเก็ตเพื่อมิให้เกิดความทับซ้อนทางอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ควบคู่ไปกับ ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตในภาพรวม

สอง สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส): ถือพื้นที่ที่มีความละเอียดอ่อน เปราะบาง มีความหลากหลายและสลับซับซ้อน และมีลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์และศาสนา การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ ทั้งยังเป็นพื้นที่ประสบกับสถานการณ์ความรุนแรงมาอย่างต่อเนื่องจนส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งการบาดเจ็บ เสียชีวิต และความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะโครงสร้างที่แข็งตัวและ ขาดความยืดหยุ่นไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เพื่อตอบสนองการดำเนินวิถีชีวิตของคนในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ตามแต่อัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาสได้ตรงตามเจตนารมณ์ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตลอดจนภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่จังหวัดยะลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่จังหวัดปัตตานีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนราธิวาสขึ้นที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติการคลังและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ทั้ง ๓ แห่ง นั้นสามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) เพื่อตอบสนองได้ตรงตามเจตนารมณ์ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรายจังหวัดนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์และศาสนา การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ ของทั้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นต่างมีรายละเอียด ประเด็นละเอียดอ่อนและเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกันออกไป จึงมิควรรวมเอาพื้นที่จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส เพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งเดียว ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ในระยะยาวตามมาได้

สาม จังหวัดจัดการตนเอง: ถือเป็นหนึ่งในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ในระดับจังหวัดตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดผ่านการยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดและจัดตั้งขึ้นขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจังหวัดที่จะสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้นั้นจะต้องเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ผนวกกับ จังหวัดนั้น ๆ จะต้องมีขีดความสามารถในการปกครองตนเองในทางรายได้เป็นพื้นฐานสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) ภายในจังหวัดนั้น ๆ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองนั้นต้องดำเนินการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด (จังหวัดและอำเภอ) และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละจังหวัดสามารถเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ด้วยตนเองและดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายในจังหวัดผ่านการควบรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และหน่วยราชการส่วนภูมิภาครวมเข้ารวมมาเป็นจังหวัดจัดการตนเองในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Upper Tier) ที่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การเงินการคลังและการงบประมาณ ฯลฯ ทำหน้าที่

ในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไป (General Function) ขนาดใหญ่หรือโดยภาพรวมของจังหวัดและบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ของพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) หรือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไปเพื่อตอบสนองการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองขึ้น พร้อมไปกับ พิจารณาจังหวัดที่มีขีดความสามารถในการปกครองตนเองในทางรายได้และประชาชนในจังหวัดต่างมีความต้องการและคาดหวังในการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองเพื่อให้จังหวัดนั้น ๆ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองได้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) กับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของจังหวัดนั้น ๆ พร้อมกันนี้ ต้องดำเนินการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดภายในจังหวัดนั้น ๆ

๓.๓.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด

สุดท้ายทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการพิจารณาท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีพื้นที่บางส่วนของจังหวัดและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น ๆ ภายในจังหวัด รวมทั้งต้องการการพัฒนาท้องถิ่นและรับบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัด อาทิ ท้องถิ่นที่มีลักษณะโดดเด่นทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าชายแดน ด้านการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ด้านศูนย์กลางการคมนาคมและโลจิสติกส์ ด้านอุตสาหกรรม ฯลฯ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) รูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิม อาทิ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมในการตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ จนทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่างมีความต้องการและความคาดหวังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม

โดยท้องถิ่นที่มีพื้นที่บางส่วนของจังหวัดที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด ประกอบด้วย

หนึ่ง เมืองทุ่งสง: ถือเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นมาอย่างต่อเนื่องของจังหวัดนครศรีธรรมราช ด้วยการเป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อการคมนาคมทางรถไฟและรถยนต์ที่สำคัญเชื่อมต่อระหว่างอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ ในทะเลฝั่งอ่าวไทยกับทะเลฝั่งอันดามันที่มีการขยายตัวทางด้านการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การศึกษา ฯลฯ ทั้งยังมีประชากรอาศัยอยู่มากเป็นอันดับสองของจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งผลจากจากความเจริญเติบโตและขยายตัวระดับสูงในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองทุ่งสงอย่างรอบด้านและต่อเนื่องกลายเป็นความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินวิถี

ชีวิตของประชาชนภายในพื้นที่เมืองทุ่งสงต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินวิถีชีวิตและเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ จากการขยายตัวของเมืองทุ่งสง จนส่งผลให้เทศบาลเมืองทุ่งสงในฐานะผู้มีบทบาทหลักในการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่เมืองทุ่งสงกลับขาดอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น งบประมาณ และโครงสร้างที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการขยายตัว ความท้าทาย และสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบที่มีความต่างไปจากความรับผิดชอบของเทศบาลแห่งอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ นำมาสู่ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการดังกล่าวของประชาชนภายในพื้นที่เมืองทุ่งสง

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่เมืองทุ่งสงครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเมืองทุ่งสง โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นที่เทศบาลเมืองทุ่งสงให้บริการสาธารณะมากับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการเชื่อมต่อการคมนาคมทางรถไฟและรถยนต์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองทุ่งสงเข้ามาทำหน้าที่บริการจัดการท้องถิ่นได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เมืองทุ่งสง พร้อมกันนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เมืองทุ่งสงเกิดการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)

สอง เมืองหัวหิน: นับเป็นท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางการเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทยและระดับโลกที่ระยะทางใกล้กรุงเทพมหานครและเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและขยายตัวระดับสูงในมิติต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนภายในพื้นที่เมืองหัวหินต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินชีวิตและเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของเมืองหัวหิน โดยที่เทศบาลเมืองหัวหินในฐานะหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเมืองหัวหินกลับดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างจำกัด เนื่องมาจากเทศบาลเมืองหัวหินขาดอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น งบประมาณ และโครงสร้างของเทศบาลเมืองหัวหินที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการขยายตัว ความท้าทาย และสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลเมืองหัวหินที่มีความรับผิดชอบต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลแห่งอื่น ๆ เฉกเช่นเดียวกับพื้นที่เมืองทุ่งสง ส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่น และการแก้ไขปัญหา ความต้องการและความคาดหวังต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่เมืองหัวหินไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปแบบได้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการดังกล่าวของประชาชนภายในพื้นที่เมืองหัวหิน

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่เมืองหัวหินครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเมืองหัวหินทุ่งสง โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นที่เทศบาลเมืองหัวหินให้บริการสาธารณะมากับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการเป็นศูนย์กลางการเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทยและระดับโลก พร้อมกันนี้ เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองหัวหินที่เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) ได้เข้ามา

ทำหน้าที่บริการจัดการท้องถิ่นได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เมืองหัวหิน

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดทั้งในส่วนของเมืองทุ่งสง เมืองหัวหิน หรืออาจจะพิจารณาพื้นที่ในท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาถึงพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษอย่างรอบด้าน เพื่อให้เกิดความครอบคลุมลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอาจมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) หรือเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง อันส่งผลให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดที่จะเกิดขึ้นนั้นอาจจำเป็นต้องควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด ทั้งนี้ การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเข้าด้วยกันมีความจำเป็นที่ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำต้องชี้แจงและทำความเข้าใจให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ทราบถึงข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีลักษณะที่จะยกฐานะเป็นรูปแบบพิเศษต่อไป

๓.๔ รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ

ถัดจากการการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่แล้วนั้นทางคณะอนุกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่ารัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ โดยเฉพาะในรูปแบบนิติบุคคลส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สหการ วิสาหกิจของท้องถิ่น บริษัทจำกัด องค์กรนิติบุคคลส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ฯลฯ ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (New Units of Government) เพื่อให้หน่วยงานใหม่ของท้องถิ่นที่มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ บุคลากร การคลังและงบประมาณ และระบบการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเหมาะสมต่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะประเภทได้เข้ามาทำหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในการขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินภารกิจแทนได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่คุ้มค่าตรงตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้น นอกจากจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทั้งในด้านงบประมาณ การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญ การจัดหาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและการร่วมมือกับบริษัทอื่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในมิติต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วนั้น ในกรณีของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจที่มีขอบเขตพื้นที่เชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ๒ แห่งขึ้นไป นั้นยังมิทำให้เกิดการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ดังกล่าวมีแนวโน้มนำไปสู่การขัดผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่จะสูญเสียตำแหน่งทางการเมือง (นิยม รัฐอมฤต ๒๕๔๕, น. ๔-๓๐ – ๔-๓๑ อ้างถึงใน สุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ ๒๕๕๙, น. ๘) รวมทั้งยังอาจเกิดการคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นอาจสูญเสียโอกาสในการ

รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (สุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ ๒๕๕๙, น. ๗-๘)

โดยการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้น ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่ารัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ต้องดำเนินการ ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการผลักดันและประกาศใช้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มาตรา ๑๐๓ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการหรือบริษัทจำกัดหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นไว้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปทุกรูปแบบครอบคลุมทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการหรือบริษัทจำกัดหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นขึ้นก็ได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งเพื่อให้องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่จัดทำภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ส่วนที่สอง รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการพิจารณา ศึกษา จัดทำร่างประมวลกฎหมาย และประกาศใช้กฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ พ.ศ. .... ที่มีเจตนารมณ์ ขั้นตอน กระบวนการ และแนวทางปฏิบัติชัดเจนในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทั้งในด้านงบประมาณ การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญ การจัดหาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและการร่วมมือกับนิติบุคคลอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในมิติต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้นอาจเป็นไปได้ทั้งในรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียงแห่งใดแห่งหนึ่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหลายแห่งร่วมกันดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้ง สหการ วิสาหกิจของท้องถิ่น บริษัทจำกัด องค์กรนิติบุคคลส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ฯลฯ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจที่มีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่จัดทำภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม

โดยพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะด้านภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เห็นสมควรให้เร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ เช่น พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่งนั้นควรมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานและการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น

๕. ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพิจารณาศึกษาข้อเสนอเกี่ยวกับแนวคิดในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพมีอำนาจเต็มรูปแบบในการบริหารงาน โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่จะส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเอกภาพ ได้แก่ การจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น หรือการจัดตั้งองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นต้น แล้วเห็นว่าควรมีข้อสังเกตไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการเพื่อให้คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๕ ดังนี้

๕.๑ การแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๑.๑ ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้มีความสอดคล้องกัน โดยกำหนดว่ารัฐบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใครควรจัดทำบริการสาธารณะเรื่องอะไรและในเรื่องใด โดยการออกแบบกำหนดและจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจนตั้งแต่แรกว่า ภารกิจใดที่เป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐควรทำ และภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหรือมีศักยภาพที่จะทำได้ หรือภารกิจใดที่จะต้องทำร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผลักดันให้มีประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นและมีผลบังคับใช้บังคับโดยเร็ว โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ชัดเจนสอดคล้องกับขนาด และบริบทพื้นที่แต่ละแห่ง

๕.๑.๒ ปัญหาการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจ

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โดยกำหนดมาตรการบังคับหรือลงโทษกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เร่งรัดดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และผลักดันกฎหมาย

ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับใหม่ หรือร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับโดยเร็ว

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการหาแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจใดที่รัฐบาลเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรต้องทำต้องให้ส่วนราชการเดิมถ่ายโอนภารกิจนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดให้ถ่ายโอนงบประมาณไปพร้อมกัน เช่น การถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) สำนักงบประมาณต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอโดยการตัดงบประมาณจากส่วนราชการเดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ควรตั้งงบประมาณในภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วให้หน่วยงานเดิมอีก

(๓) เมื่อส่วนราชการใดถ่ายโอนภารกิจใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วให้ส่วนราชการนั้นลดบทบาทลง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจนั้นแทนโดยให้คงไว้เพียงทำหน้าที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือ

(๔) ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะให้แล้วเสร็จ เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามมาตรฐานและตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

๕.๑.๓ ปัญหาที่เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจ

(๑) ให้รัฐบาลเร่งรัดให้ส่วนราชการเดิมถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ

(๓) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเสริมให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการเจ้าของภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูล เช่น ข้อมูลด้านสาธารณสุข ข้อมูลด้านประชากร เป็นต้น

๕.๑.๔ ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกแบบโครงสร้างแต่ละรูปแบบ ขนาด บริบทพื้นที่ให้เหมาะสมกับหน้าที่ เช่น การยกฐานะ หรือการควบรวมพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น รวมถึงการกำหนดหน้าที่แต่ละรูปแบบว่าแต่ละประเภทมีหน้าที่อะไรบ้าง ทั้งตามที่กฎหมายกำหนดและหน้าที่ใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนให้ทันกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดรายได้ให้เพียงพอ

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนว่ามีรายได้ในเรื่องใด เพียงพอต่อการบริหารงาน และลดการพึ่งพาจากภาครัฐลงเพื่อมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้น

(๓) ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดฐานภาษีรูปแบบใหม่ กำหนดที่มาของรายได้ และแหล่งรายได้ให้ชัดเจน โดยไม่ต้องพิจารณากฎหมายอื่นประกอบว่าเป็นภาษีหรือรายได้ที่ท้องถิ่นต้องได้รับหรือไม่ ทั้งนี้ อาจกำหนดรายได้หลายประเภทเพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น ภาษีการศึกษา ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีค่าธรรมเนียมสนามบิน เป็นต้น

(๔) งบประมาณการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการควรจัดสรรให้ทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละจังหวัด เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม

(๕) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผลักดันให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ

(๖) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจให้เพียงพอ

(๗) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจน เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การสนับสนุนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษา หรือด้านอื่น ๆ สามารถทำได้หรือไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นตอนอย่างไร เป็นต้น เพื่อไม่ให้ต้องถูกตรวจสอบในภายหลัง

(๘) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำงานได้ง่ายมีความคล่องตัว มีมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริต มีระบบธรรมาภิบาล มีความยึดโยงกับประชาชน โดยให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

๕.๑.๕ ปัญหาด้านระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่หน่วยงานอื่น

(๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นด้วย เพื่อให้สามารถบริหารงานได้ เช่น กรณีกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ท้องถิ่น บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรให้มีอำนาจในการบริหารงาน หรือกรณีการขอใช้ที่ดินของกรมป่าไม้เพื่อทำถนน หรือบริการสาธารณะควรให้หน่วยงานเจ้าของพื้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนในการขออนุญาต หรือการอนุญาตอนุมัติง่ายขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าและทันต่อการขอใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะนั้น

(๓) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตให้ใช้พื้นที่ให้เป็นอำนาจระดับจังหวัด เพื่อให้การพิจารณามีความรวดเร็ว เช่น การขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะจะต้องปฏิบัติระเบียบกระทรวงมหาดไทยโดยการเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเห็นชอบก่อนซึ่งควรแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการให้ความเห็นชอบ

๕.๑.๖ ปัญหาด้านบุคลากร และการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

(๑) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงการส่งเสริมให้มีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เช่น การกำหนดให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจเป็นพี่เลี้ยงให้การแนะนำช่วยเหลือ และให้มีการอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจงานนั้น

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหากรณีขาดแคลนบุคลากร

(๓) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดแนวทางในการเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น ในการสนับสนุนให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้แก่บุคลากรของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

(๔) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติในการบูรณาการร่วมกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้อย่างรวดเร็ว เช่น การสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำแผนที่ภาษี การสำรวจที่ดินเพื่อจัดเก็บภาษีในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยให้มีการบูรณาการด้านข้อมูลเมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบได้สำรวจข้อมูลนั้นไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำข้อมูลนั้นมาใช้ได้

๕.๒ แนวทางการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จึงมีข้อสังเกตเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ดังนี้

๕.๒.๑ กรณีการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่

(๑) ให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาหน่วยงานที่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เพื่อแนะนำให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างแหล่งน้ำ ในด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การออกแบบโครงสร้างการออกแบบอาคาร การคิดราคางาน วิธีการก่อสร้าง การบริหารสัญญา การสำรวจออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง และการประเมินผล

(๒) ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอและเหมาะสมกับกรอบภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(๓) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสมัครใจในการรับโอนภารกิจแหล่งน้ำ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังไม่มีความพร้อมให้ส่งคืนภารกิจถ่ายโอนดังกล่าวให้แก่หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม

๕.๒.๒ กรณีการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำที่ได้รับการถ่ายโอน

(๑) ให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจด้านวิศวกรรมการก่อสร้างแหล่งน้ำ ด้านอุทกวิทยา ด้านธรณีและปฐพีวิทยา ด้านสำรวจภูมิประเทศ การออกแบบโครงสร้าง การออกแบบอาคาร การคิดราคางาน วิธีการก่อสร้าง การบริหารสัญญา การสำรวจออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง การประเมินผล กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(๒) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงปริมาณแหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่จัดทำคำของบประมาณในการดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำโดยผ่านอนุกรรมการทรัพยากรน้ำจังหวัด

(๓) ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อกำหนดกระบวนการให้หน่วยราชการเจ้าของภารกิจเดิมสามารถช่วยเหลือดำเนินการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเกินกว่าศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถดำเนินการได้ เพื่อแก้ไขปัญหาให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้นได้ตามวัตถุประสงค์

(๔) ให้รัฐบาลเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็วเมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำดังกล่าวได้

(๕) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด เชิญหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนซึ่งเอกสารสูญหายมาจัดทำหนังสือยืนยันการถ่ายโอนเป็นหลักฐานขึ้นใหม่ เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีหลักฐานในการขอตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ

(๖) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการรับโอนแหล่งน้ำทั้งด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการ และการขอใช้พื้นที่ ให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและสมัครใจในการรับถ่ายโอนภารกิจแหล่งน้ำ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมให้ส่งคืนภารกิจการถ่ายโอนดังกล่าวให้หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม

(๗) ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับลดปริมาตรเก็บกักของแหล่งน้ำที่ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิม “ไม่เกินสองล้านลูกบาศก์เมตร” แก้ไขเป็น “ไม่เกินหนึ่งล้านลูกบาศก์เมตร” ทั้งนี้ หากแก้ไขปริมาตรเก็บกักของแหล่งน้ำเป็น “ไม่เกินหนึ่งล้านลูกบาศก์เมตร” แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นได้

(๘) ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดแนวทางว่าแหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเป็นลักษณะใด และมีประเภทใดบ้าง แหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับส่วนราชการอื่นมีประเภทใดบ้าง และแหล่งน้ำที่เป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นมีประเภทใดบ้าง

๕.๓ การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่นประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นจากหลายภาคส่วนแล้วเห็นว่า การจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่นอาจยังไม่เหมาะสม ควรให้มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ โดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (๑) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (๓) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการประสานงานและการดำเนินการ ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงมีข้อสังเกตเพื่อให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทราบ หรือควรปฏิบัติ ดังนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเสนอประเด็นการจัดตั้งคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติเป็นประเด็นในการปฏิรูปประเทศตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

(๓) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ (สคทช.) โดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (๑) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (๓) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ โดยเน้นให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายหรือมาช่วยราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติได้โดยง่าย ไม่มีเงื่อนไขและขั้นตอนการอนุมัติที่ยุ่งยากซับซ้อน

(๔) แก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

๕.๔ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีแนวคิดหลักในการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เป็นเมืองที่มีอัตลักษณ์พิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เป็นเมืองพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด เป็นเมืองพิเศษเชิงภารกิจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง ซึ่งเห็นว่าจะทำให้ศักยภาพในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจึงมีข้อสังเกตเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือเพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์หรือปฏิบัติได้ ซึ่งอาจเป็นข้อสังเกตในทางนโยบายหรือเป็นข้อสังเกตที่เป็นมาตรการให้หน่วยงานนำไปพิจารณาดำเนินการ

ปรับปรุง แก้ไข หรือยกร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ดังนี้

๕.๔.๑ รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์

นับตั้งแต่การปฏิรูปสถาบันทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาส่งผลให้รัฐไทยต้องดำเนินการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) พร้อมกันนี้ ยังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะบางส่วนจากรัฐหรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางไปยังกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการกระจายอำนาจทั้งในมิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยานั้นกลับเป็นไปอย่างจำกัด พร้อมกันนี้ หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและ/หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่นั้น ๆ ยังมีอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเหล่านั้น จนส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เกิดความเข้าใจผิดต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือมีความยุ่งยากในการติดต่อประสานงานเพื่อรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษเหล่านั้น

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการจึงเล็งเห็นว่ารัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์

ตลอดช่วงระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาภายหลังการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองผ่านการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจวบจนปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๔) กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไทยทั้งในมิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นนั้นกลับเป็นไปอย่างจำกัด ดังเห็นได้อย่างชัดเจนจากการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสิ้นเพียง ๑๐๖ ภารกิจ ซึ่งภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้นกลับยังขาดความครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกันกับในมิติด้านการคลังและงบประมาณมิติด้านการบริหารงาน

บุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ส่งผลให้การขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครกลับต้องประสบกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดในหลากหลายประการจนกระทบต่อการส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในกรุงเทมหานคร

ดังนั้น คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

หนึ่ง มิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ: ด้วยบริบทความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองหลวงของประเทศไทยครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดของกรุงเทพมหานครส่งผลให้กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ครอบคลุมทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันและการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ

ด้วยลักษณะความสำคัญเช่นนี้ของกรุงเทพมหานคร คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนา และส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นภารกิจมีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการแทนหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางต่าง ๆ ได้ให้กับกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการโดยสมบูรณ์และเป็นการเร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในกรุงเทพมหานคร

พร้อมกันนี้ รัฐบาลยังต้องดำเนินการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้นได้ดำเนินการถ่ายโอนให้กับกรุงเทพมหานครแล้วเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของการใช้อำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ควบคู่ไปกับ รัฐบาลต้องดำเนินการตัดลดงบประมาณของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับกรุงเทพมหานครเป็นที่เรียบร้อยแล้วและต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้กับกรุงเทพมหานครไปใช้ดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวแทนตามความเหมาะสมและความจำเป็นของท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

สอง มิติด้านการคลังและการงบประมาณ: นอกจากการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น ในมิติด้านการคลังและการงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้นที่ผ่านมากรุงเทพมหานครกลับยังประสบกับปัญหาโครงสร้างรายได้ที่ทำให้กรุงเทพมหานครยังคงต้องพึ่งพิงรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้มากถึง ๗๕ เปอร์เซ็นต์ แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีศักยภาพและขีดความสามารถที่เพียงต่อต่อการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ทั้ง ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ส่งผลให้ในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณนั้น ๆ กรุงเทพมหานครจำต้องประสบกับสภาพปัญหาด้านสภาพคล่องในการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนให้กับบุคลากรของกรุงเทพมหานคร จนส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นต้องยืมเงินสะสมของกรุงเทพมหานครมาดำเนินการจ่ายค่าตอบแทนหรือเงินเดือนให้บุคลากรของกรุงเทพมหานครก่อนที่รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการโอนรายได้จากจัดเก็บ

ภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แทนกรุงเทพมหานครอีก ๗๕ เปอร์เซ็นต์ให้กับกรุงเทพมหานคร จนก่อให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการการคลังและการงบประมาณของกรุงเทพมหานครโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ด้วยสภาพปัญหาการบริหารจัดการทางด้านการคลังและการงบประมาณที่เกิดขึ้นเช่นนี้ทางคณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังต้องดำเนินการกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครและที่เกี่ยวข้องให้กับกรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเองเพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถบริหารจัดการการคลังและงบประมาณรายรับ-รายจ่ายประจำปีได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

สาม มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น: การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายและจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะที่หลากหลายแตกต่างกันออกไปเป็นจำนวนมากของกรุงเทพมหานคร โดยที่ผ่านมาแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความเป็นอิสระสูงในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หากแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่มีการประกาศใช้นั้นกลับมีเจตนารมณ์ให้นำเอาบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้ โดยอนุโลมส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครกลับประสบปัญหาในการรักษาบุคลากรและแสวงหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามารับราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

จากสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครในข้างต้นทางคณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์โดยต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครด้วยการไม่นำเอากฎหมายต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายอื่น ๆ มาบังคับใช้โดยอนุโลมกับกรุงเทพมหานครเพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่าเพื่อให้การพัฒนากรุงเทพมหานครและการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เพื่อตอบสนองต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานครกับการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างรวดเร็วเป็นรูปธรรม และตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จึงเล็งเห็นควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบชั้นเดียว (One Tier) ที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่และภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะอย่างรอบด้าน ครอบคลุมทั้งอำนาจหน้าที่และภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) เฉกเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับอำนาจหน้าที่และภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) เฉกเช่นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่โครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบสองชั้น (Two Tier) ที่ประกอบไปด้วย

หนึ่ง กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นบนของกรุงเทพมหานคร (Upper Tier) ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครโดยภาพรวม ควบคู่ไปกับ ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) ที่เกินกว่าศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) การส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะโดยภาพรวมของกรุงเทพมหานครในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ อาทิ ภารกิจด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครโดยภาพรวม ภารกิจด้านการจัดให้มีโรงพยาบาลของกรุงเทพมหานคร การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ภารกิจด้านการขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร ภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ภารกิจด้านการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว ภารกิจด้านการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ

สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาล[๒]หรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) มีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไปเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินวิถีชีวิต ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานครภายในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครนั้น ๆ ควบคู่ไปกับ ส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ภายในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครนั้น ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของพื้นที่นั้น ๆ อาทิ ภารกิจด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ภารกิจด้านให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ภารกิจด้านรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริม สนับสนุน หน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ภารกิจด้านการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ภารกิจด้านการสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ ภารกิจด้านการสาธารณูปการ ภารกิจด้านจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ภารกิจด้านจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ภารกิจด้านการวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ฯลฯ

ทั้งนี้ การจัดแบ่งพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) นั้นจะต้องมีการจัดแบ่งให้มีความชัดเจนและไม่เกิดการทับซ้อนของพื้นที่รับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ด้วยกัน โดยการจัดแบ่งพื้นที่และจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานครอาจจัดแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ออกเป็น ๖ แห่ง ตามที่สภากรุงเทพมหานครได้เคยมีคำสั่งสภากรุงเทพมหานครที่ ๑๒/๒๕๖๓ เรื่อง การแบ่งพื้นที่รับผิดชอบประจำกลุ่มสำนักงานของสำนักงานเขต ประกอบด้วย

---

[๒] “นครบาล” ถือเป็นหนึ่งในชื่อเรียกถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) ที่เคยมีการนำเสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. . . . (ฉบับประชาชน)

(๑) *กลุ่มกรุงเทพกลาง* ประกอบด้วย เขตพระนคร เขตดุสิต เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตดินแดง เขตห้วยขวาง เขตพญาไท เขตราชเทวี และเขตวังทองหลาง

(๒) *กลุ่มกรุงเทพใต้* ประกอบด้วย เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตยานนาวา เขตคลองเตย เขตวัฒนา เขตพระโขนง เขตสวนหลวง และเขตบางนา

(๓) *กลุ่มกรุงเทพเหนือ* ประกอบด้วย เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตลาดพร้าว เขตหลักสี่ เขตดอนเมือง เขตสายไหม และเขตบางเขน

(๔) *กลุ่มกรุงเทพตะวันออก* ประกอบด้วย เขตบางกะปิ เขตสะพานสูง เขตบึงกุ่ม เขตคันนายาว เขตลาดกระบัง เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตคลองสามวา และเขตประเวศ

(๕) *กลุ่มกรุงธนเหนือ* ประกอบด้วย เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตจอมทอง เขตบางกอกใหญ่ เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตตลิ่งชัน และเขตทวีวัฒนา

(๖) *กลุ่มกรุงธนใต้* ประกอบด้วย เขตภาษีเจริญ เขตบางแค เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียน เขตบางบอน เขตราษฎร์บูรณะ และเขตทุ่งครุ

(๒) รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาโดยสมบูรณ์

นอกจากการกระจายอำนาจในมิติต่าง ๆ ให้กับกรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์แล้วนั้น เมืองพัทยาซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนพื้นที่ของจังหวัดชลบุรี ยังถือเป็นอีกหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ประสบกับสภาพปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ส่งผลให้เมืองพัทยามีสถานะกลายเป็นเพียงเทศบาลนครแห่งหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับ เมื่อพิจารณาลงรายละเอียดยังพบว่ากระบวนการกระจายอำนาจของรัฐไทยทั้งในมิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยาที่เกิดขึ้นนั้นกลับเป็นไปอย่างจำกัด ตัวอย่างที่ชัดเจนเห็นได้จากการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นส่งผลให้เมืองพัทยามีภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสิ้นเพียง ๑๐๗ ภารกิจ น้อยกว่าเทศบาลนครที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจมากถึง ๑๙๗ ภารกิจ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๑), ๒๕๔๕; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วตามแผนปฏิบัติการฯ (ฉบับที่ ๒), ๒๕๕๑.) โดยภารกิจที่เมืองพัทยาได้รับการถ่ายโอนทั้ง ๑๐๗ ภารกิจ นั้นกลับขาดความครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกันกับการกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาในมิติด้านการคลังและงบประมาณ มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ส่งผลให้การขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นของเมืองพัทยาประสบกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดในหลากหลายประการจนกระทบต่อการส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เมืองพัทยาและการตอบสนองต่อการส่งมอบบริการสาธารณะลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา

ดังนั้น คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาโดยสมบูรณ์ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

หนึ่ง มิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ: ด้วยบริบทความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของเมืองพัทยาส่งผลให้เมืองพัทยา

จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างรอบด้านและกว้างขวางกว่าเทศบาลรูปแบบต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรวมกันและการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่เมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลใกล้กรุงเทพมหานคร

จากลักษณะความสำคัญเช่นนี้ของเมืองพัทยา คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นภารกิจมีความจำเป็นต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เมืองพัทยาที่เมืองพัทยาสามารถดำเนินการแทนหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ได้ให้กับเมืองพัทยาเป็นดำเนินการโดยสมบูรณ์และเป็นการเร่งด่วนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในเมืองพัทยา

พร้อมกันนี้ รัฐบาลยังต้องดำเนินการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดชลบุรีได้ดำเนินการถ่ายโอนให้กับเมืองพัทยาแล้วเพื่อป้องกันปัญหาการทับซ้อนของการใช้อำนาจหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ควบคู่ไปกับ รัฐบาลต้องดำเนินการตัดลดงบประมาณของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดชลบุรีในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่ได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับเมืองพัทยาเป็นที่เรียบร้อยแล้วและต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้กับเมืองพัทยาไปใช้ดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวแทนตามความเหมาะสมและความจำเป็นของท้องถิ่นเมืองพัทยา

สอง มิติด้านการคลังและการงบประมาณ: สำหรับในมิติด้านการคลังและการงบประมาณนั้นถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่เมืองพัทยาประสบกับสภาพปัญหาการบริหารจัดการการคลังและการงบประมาณของเมืองพัทยามาอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับเมืองพัทยาด้วยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเป็นรายได้ของเมืองพัทยาและที่เกี่ยวข้องให้กับเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง ควบคู่ไปกับ จัดสรรหรือถ่ายโอนรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อันเป็นรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยาและเมืองพัทยาสามารถดำเนินการจัดเก็บได้ด้วยตนเอง

สาม มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น: ด้วยบริบทที่การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่เมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลใกล้กรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เมืองพัทยาจำต้องอาศัยทรัพยากรบุคคลที่มีทักษะที่หลากหลายแตกต่างกันออกไปเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเมืองพัทยาถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดชลบุรีหากแต่ในมิติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยานั้นกลับพบว่าเมืองพัทยามิได้มีกฎหมายเฉพาะในการ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเฉกเช่นกรุงเทพมหานคร โดยยังคงขึ้นอยู่กับบทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ออกแบบให้การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด อันส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาโดยภาพรวมไม่มีความแตกต่างไปจากการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเทศบาลจนไม่สามารถตอบสนองต่อทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาที่มีความแตกต่างไปจากเทศบาลได้ จนนำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ สืบเนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยา

จากสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาในข้างต้นทางคณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้กับเมืองพัทยาให้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ โดยต้องดำเนินการจัดทำร่างและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลเมืองพัทยา พ.ศ. .... และมินำเอากฎหมายและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มา บังคับใช้โดยอนุโลมกับเมืองพัทยาเพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาเป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของเมืองพัทยาที่มีลักษณะพิเศษ

๕.๔.๒ รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้ว

นอกจากรัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาแล้วนั้น คณะกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรว่าเพื่อให้การขับเคลื่อนการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษดำเนินไปจนประสบผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่นพิเศษเหล่านั้นได้อย่างทันท่วงทีและเกิดความเหมาะสมต่อบริบทความจำเป็นของท้องถิ่นพิเศษต่าง ๆ เหล่านั้นรัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ฯลฯ ต้องเร่งดำเนินการพิจารณา ให้ความเห็นชอบ และประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการท้องถิ่นพิเศษต่าง ๆ ที่ได้มีการผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้ว ดังนี้

หนึ่ง ต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแม่สอด จังหวัดตาก: ด้วยบริบทที่นครแม่สอดถือเป็นท้องถิ่นชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับเมืองเมียวดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และเป็นเมืองหน้าด่านชายแดนบนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เป็นประตูสำคัญเชื่อมโยงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กับตะวันออกกลางและยุโรป และเป็นเมืองการค้าชายแดนที่มีความสำคัญยิ่งและมีมูลค่าทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาสูงเป็นอันดับหนึ่งเรื่อยมา ส่งผลให้นครแม่สอดมีความเจริญทางเศรษฐกิจระดับสูงแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัดตากและยังมีลักษณะพิเศษทางสังคมและวัฒนธรรมจากการเป็นเมืองที่มีประชาชนชาวไทย ประชาชนชาวเมียนมาหรือประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีการเดินทางไปมาหาสู่กันและดำเนินวิถีชีวิตในพื้นที่นครแม่สอด ส่งผลให้ที่ผ่านมานครแม่สอดกลับประสบกับสภาพปัญหาในมิติต่าง ๆ ทั้งปัญหาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาสภาพความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุข ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ฯลฯ

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแม่สอดผ่านการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. .... เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแม่สอดที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ การคลังและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมเข้ามาทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะที่เมืองการค้าชายแดนที่สำคัญของประเทศไทย

สอง ต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี: ด้วยบริบทที่เกาะสมุยถือเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยที่มีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีความสมบูรณ์ทางธรรมชาติ มีความงดงาม และล้ำค่า จนเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลของภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยและเป็นจุดหมายปลายทางทางการท่องเที่ยวทางทะเลของนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก สภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรอบด้านกลับก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบด้านที่ส่งผลกระทบต่อดำเนินวิถีชีวิตของชาวเกาะสมุย อาทิ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิต ปัญหาด้านสาธารณูปโภค ฯลฯ โดยที่เทศบาลนครเกาะสมุยในฐานะหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอเกาะสมุยกลับขาดอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภอเกาะสมุยที่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันแห่งอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครเกาะสมุยผ่านการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครเกาะสมุย พ.ศ. .... เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครเกาะสมุยที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ การคลังและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมเข้ามาทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอ่าวไทยที่สำคัญของประเทศไทย

สาม ต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี: ด้วยบริบทที่แหลมฉบังเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษด้านการเป็นเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่สำคัญทางภาคตะวันออกของประเทศไทยที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจระดับสูงมาอย่างต่อเนื่องจากการเป็นพื้นที่ที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและโรงงานอุตสาหกรรมในเขตสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ฯ ตั้งอยู่จนส่งผลให้มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครแหลมฉบังจำนวนมาก ตลอดจนยังเป็นที่ตั้งของท่าเรือพาณิชย์ระหว่างประเทศหรือท่าเรือแหลมฉบังซึ่งเป็นท่าเรือน้ำลึกหลักในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยที่สามารถรองรับเรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศขนาดใหญ่ได้และยังเพียบพร้อมไปโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัย ส่งผลให้พื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครแหลมฉบับจึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมหาศาลและเกิดการลงทุนจากทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชนเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่เมืองแหลมฉบับที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ

การดำเนินวิถีชีวิตของประชาชน ในเมืองแหลมฉบังมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาด้านการจราจร ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการอพยพของแรงงาน ปัญหาประชากรแฝง ไปจนถึงปัญหาด้านการบริการจัดการและการให้บริการแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการขนส่งในพื้นที่ความรับผิดชอบของเทศบาลนครแหลมฉบัง ฯลฯ โดยที่เทศบาลนครแหลมฉบังในฐานะหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของนิคมอุสาหกรรมแหลมฉบัง โรงงานอุตสาหกรรมในเขตสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ฯ และท่าเรือแหลมฉบัง กลับขาดอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นและทรัพยากรต่าง ๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เทศบาลนครแหลมฉบังที่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกันแห่งอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแหลมฉบังผ่านการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแหลมฉบัง พ.ศ. .... เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนครแหลมฉบังที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ การคลังและการงบประมาณการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมเข้ามาทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ในฐานะการเป็นเมืองอุตสาหกรรมและเมืองท่าที่สำคัญทางภาคตะวันออกของประเทศไทย

โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ทั้งสามพื้นที่ในข้างต้นที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษามาอย่างละเอียดแล้วนั้นจะส่งผลให้พลวัตการปกครองท้องถิ่นไทยและการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยมีความก้าวหน้าอีกขั้นสู่การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)

๕.๔.๓ รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่

นอกจากการรัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้วให้ประสบผลสำเร็จจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเป็นรูปธรรมแล้วนั้น คณะกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่าเพื่อให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งในส่วนของโครงสร้างภายนอกและภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และภารกิจ การคลังและการงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติ ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสม สอดคล้อง และสามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามสภาพปัญหา ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำเนินการพิจารณาศึกษาและดึงศักยภาพท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะในมิติต่าง ๆ อาทิ ด้านสังคมและวัฒนธรรม ด้านภูมิศาสตร์ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าชายแดน ด้านการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ด้านศูนย์กลางการคมนาคมและโลจิสติกส์ ด้านอุตสาหกรรม ฯลฯ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิมไม่สามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function)

เฉกเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของพื้นที่นั้น ๆ ไปพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผนวกกับประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่างมีความต้องการและความคาดหวังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจ การคลังและการงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติ ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อการตอบสนองต่อสภาพปัญหาความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

โดยการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นั้นสามารถแบ่งได้ ๒ ลักษณะ ดังนี้

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

ในส่วนแรกคณะกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการพิจารณาจังหวัดต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ รวมถึงมีความโดดเด่นเฉพาะที่พิเศษปรากฏอย่างชัดเจนในภูมิภาคนั้น ๆ จนส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในจังหวัดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) หรือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถขับเคลื่อนการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจังหวัดดังกล่าวต้องมีสภาพแวดล้อมทางพื้นที่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมภายในท้องถิ่นจังหวัดนั้น ๆ ไม่เกิดความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ภายในจังหวัดมากจนเกินไป ผนวกกับประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่างมีความต้องการและความคาดหวังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น

โดยจังหวัดหรือพื้นที่ที่ทางคณะกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

หนึ่ง จังหวัดภูเก็ต: ถือเป็นจังหวัดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นในระดับสูงมาอย่างยาวนานจากการเป็นศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวทางทะเลฝั่งอันดามันเนื่องจากมีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลที่มีความสวยงาน รวมทั้งมีวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมที่สวยงานและโดดเด่นจนภูเก็ตได้รับการขนานนามในระดับโลกว่าเป็นไข่มุกแห่งอันดามัน ด้วยบริบทความเจริญทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นในระดับสูงจากการท่องเที่ยวทางทะเลที่มีทั้งนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเป็นจำนวนมากด้วยความสำคัญทางเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตในฐานะศูนย์กลางการท่องเที่ยวทางทะเลระดับโลกตลอดจนความมีอัตลักษณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และสถาปัตยกรรมที่โดดเด่นของจังหวัดภูเก็ต ประกอบกับสภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดภูเก็ตที่มีลักษณะเป็นเกาะแยกออกจากแผ่นดินใหญ่ของประเทศไทย ส่งผลให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจังหวัดภูเก็ตต้องประสบกับสภาพปัญหาในมิติต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในจังหวัดภูเก็ตทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดไม่สามารถหรือขาดความเป็นเอกภาพหรือเกิดข้อจำกัดทางกฎหมายในการบริการจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนส่งผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะทั่วไป (General Function) และการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ต

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดภูเก็ตเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น พร้อมไปกับส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) กับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดภูเก็ตจำต้องยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งภายในจังหวัดและอาจมีผลทำให้ต้องมีการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดภูเก็ตเพื่อมิให้เกิดความทับซ้อนทางอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ควบคู่ไปกับ ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นและการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตในภาพรวม

สอง สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส): ถือเป็นพื้นที่ที่มีความละเอียดอ่อน เปราะบาง มีความหลากหลายและสลับซับซ้อน และมีลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์และศาสนา การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ ทั้งยังเป็นพื้นที่ประสบกับสถานการณ์ความรุนแรงมาอย่างต่อเนื่องจนส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งการบาดเจ็บ เสียชีวิต และความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากมาอย่างต่อเนื่อง โดยที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะโครงสร้างที่แข็งตัวและขาดความยืดหยุ่นไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เพื่อตอบสนองการดำเนินวิถีชีวิตของคนในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ตามแต่อัตลักษณ์ของพื้นที่จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาสได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตลอดจนภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่จังหวัดยะลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่จังหวัดปัตตานี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่จังหวัดนราธิวาสขึ้นที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติการคลังและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ทั้ง ๓ แห่ง นั้นสามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะ ทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) เพื่อตอบสนองได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรายจังหวัดนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์และศาสนา การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ ของทั้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นต่างมีรายละเอียด ประเด็นละเอียดอ่อนและเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกันออกไป จึงมิควรรวมเอาพื้นที่จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส เพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งเดียว ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ในระยะยาวตามมาได้

สาม จังหวัดจัดการตนเอง: ถือเป็นหนึ่งในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ในระดับจังหวัดตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดผ่านการยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดและจัดตั้งขึ้นขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจังหวัดที่จะสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัดจัดการตนเองได้นั้นจะต้องเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ผนวกกับ จังหวัดนั้น ๆ จะต้องมีขีดความสามารถในการปกครองตนเองในทางรายได้เป็นพื้นฐานสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) ภายในจังหวัดนั้น ๆ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองนั้นต้องดำเนินการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด (จังหวัดและอำเภอ) และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละจังหวัดสามารถเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ด้วยตนเองและดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายในจังหวัดผ่านการควบรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และหน่วยราชการส่วนภูมิภาครวมเข้ามาเป็นจังหวัดจัดการตนเองในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Upper Tier) ที่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การเงินการคลังและการงบประมาณ ฯลฯ ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไป (General Function) ขนาดใหญ่หรือโดยภาพรวมของจังหวัดและบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ของพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) หรือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไปเพื่อตอบสนองการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเล็งเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองขึ้น พร้อมไปกับพิจารณาจังหวัดที่มีขีดความสามารถในการปกครองตนเองในทางรายได้และประชาชนในจังหวัดต่างมีความต้องการและคาดหวังในการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองเพื่อให้จังหวัดนั้น ๆ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองได้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) กับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของจังหวัดนั้น ๆ พร้อมกันนี้ ต้องดำเนินการยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดภายในจังหวัดนั้น ๆ

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด

สุดท้ายคณะกรรมาธิการฯ เห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการพิจารณาท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีพื้นที่บางส่วนของจังหวัดและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่

แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น ๆ ภายในจังหวัด รวมทั้งต้องการพัฒนาท้องถิ่นและรับบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ในจังหวัด อาทิ ท้องถิ่นที่มีลักษณะโดดเด่นทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าชายแดน ด้านการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ด้านศูนย์กลางการคมนาคมและโลจิสติกส์ ด้านอุตสาหกรรม ฯลฯ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) รูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิม อาทิ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมในการตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ จนทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ต่างมีความต้องการและความคาดหวังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม

โดยท้องถิ่นที่มีพื้นที่บางส่วนของจังหวัด คณะกรรมาธิการฯ เห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด ประกอบด้วย

หนึ่ง เมืองทุ่งสง: ถือเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจที่โดดเด่นมาอย่างต่อเนื่องของจังหวัดนครศรีธรรมราช ด้วยการเป็นศูนย์กลางการเชื่อมต่อการคมนาคมทางรถไฟและรถยนต์ที่สำคัญเชื่อมต่อระหว่างอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ ในทะเลฝั่งอ่าวไทยกับทะเลฝั่งอันดามันที่มีการขยายตัวทางด้านการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การศึกษา ฯลฯ ทั้งยังมีประชากรอาศัยอยู่มากเป็นอันดับสองของจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งผลจากจากความเจริญเติบโตและขยายตัวระดับสูงในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองทุ่งสงอย่างรอบด้านและต่อเนื่องกลายเป็นความท้าทายที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนภายในพื้นที่เมืองทุ่งสงต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินวิถีชีวิตและเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ จากการขยายตัวของเมืองทุ่งสง จนส่งผลให้เทศบาลเมืองทุ่งสงในฐานะผู้มีบทบาทหลักในการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่เมืองทุ่งสงกลับขาดอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น งบประมาณ และโครงสร้างที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการขยายตัว ความท้าทาย และสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบที่มีความต่างไปจากความรับผิดชอบของเทศบาลแห่งอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศนำมาสู่ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปแบบในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการดังกล่าวของประชาชนภายในพื้นที่เมืองทุ่งสง

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้ให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่เมืองทุ่งสงครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเมืองทุ่งสง โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นที่เทศบาลเมืองทุ่งสงให้บริการสาธารณะมากับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการเชื่อมต่อการคมนาคมทางรถไฟและรถยนต์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองทุ่งสงเข้ามาทำหน้าที่บริการจัดการท้องถิ่นได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เมืองทุ่งสง พร้อมกันนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เมืองทุ่งสงเกิดการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)

สอง เมืองหัวหิน: นับเป็นท้องถิ่นที่เป็นศูนย์กลางการเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทยและระดับโลกที่ระยะทางใกล้กรุงเทพมหานครและเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและขยายตัวระดับสูงในมิติต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนภายในพื้นที่เมืองหัวหินต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินชีวิตและเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของเมืองหัวหิน โดยที่เทศบาลเมืองหัวหินในฐานะหน่วยงานในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเมืองหัวหินกลับดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างจำกัด เนื่องมาจากเทศบาลเมืองหัวหินขาดอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น งบประมาณ และโครงสร้างของเทศบาลเมืองหัวหินที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการขยายตัว ความท้าทาย และสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลเมืองหัวหินที่มีความรับผิดชอบต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลแห่งอื่น ๆ เฉกเช่นเดียวกับพื้นที่เมืองทุ่งสง ส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่น และการแก้ไขปัญหา ความต้องการและความคาดหวังต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่เมืองหัวหินไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปแบบได้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการดังกล่าวของประชาชนภายในพื้นที่เมืองหัวหิน

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิจารณาศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่เมืองหัวหิน ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นเมืองหัวหินทุ่งสง โดยเฉพาะการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นที่เทศบาลเมืองหัวหินให้บริการสาธารณะมากับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการเป็นศูนย์กลางการเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศไทยและระดับโลก พร้อมกันนี้ เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองหัวหินที่เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government) ได้เข้ามาทำหน้าที่บริการจัดการท้องถิ่นได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่เมืองหัวหิน

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดทั้งในส่วนของเมืองทุ่งสง เมืองหัวหิน หรืออาจจะพิจารณาพื้นที่ในท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิจารณาถึงพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดความครอบคลุมลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอาจมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) หรือเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง อันส่งผลให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดที่จะเกิดขึ้นนั้นอาจจำเป็นต้องควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด ทั้งนี้ การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเข้าด้วยกันมีความจำเป็นที่ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำต้องชี้แจงและทำความเข้าใจให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ทราบถึงข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหากมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีลักษณะที่จะยกฐานะเป็นรูปแบบพิเศษต่อไป

๕.๔.๔ รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ

ถัดจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่แล้วนั้น คณะกรรมาธิการฯ ยังเห็นว่ารัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ โดยเฉพาะในรูปแบบนิติบุคคลส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สหการ วิสาหกิจของท้องถิ่น บริษัทจำกัด องค์กรนิติบุคคลส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ฯลฯ ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (New Units of Government) เพื่อให้หน่วยงานใหม่ของท้องถิ่นที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร การคลังและงบประมาณ และระบบการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเหมาะสมต่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะประเภทได้เข้ามาทำหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในการขับเคลื่อนการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินภารกิจแทนได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่คุ้มค่าตรงตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้น นอกจากจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทั้งในด้านงบประมาณ การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญ การจัดหาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและการร่วมมือกับบริษัทอื่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในมิติต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วนั้น ในกรณีของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจที่มีขอบเขตพื้นที่เชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ๒ แห่งขึ้นไป นั้นยังมิทำให้เกิดการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ดังกล่าวมีแนวโน้มนำไปสู่การขัดผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่จะสูญเสียตำแหน่งทางการเมือง (นิยม รัฐอมฤต ๒๕๔๕, น. ๔-๓๐ – ๔-๓๑ อ้างถึงในสุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ ๒๕๕๙, น. ๘) รวมทั้งยังอาจเกิดการคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นอาจสูญเสียโอกาสในการรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (สุทธิเกียรติ อังกาบูรณะ ๒๕๕๙, น. ๗-๘)

โดยการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้น คณะกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่ารัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต้องดำเนินการ ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการผลักดันและประกาศใช้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๑๐๓ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสหการหรือบริษัทจำกัดหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นไว้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปทุกรูปแบบครอบคลุมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการหรือบริษัทจำกัดหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นขึ้นก็ได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งเพื่อให้องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่จัดทำภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ส่วนที่สอง รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการพิจารณา ศึกษา จัดทำร่างประมวลกฎหมาย และประกาศใช้กฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ พ.ศ. .... ที่มีเจตนารมณ์ ขั้นตอน กระบวนการ และแนวทาง

ปฏิบัติชัดเจนในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทั้งในด้านงบประมาณ การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญ การจัดหาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและการร่วมมือกับนิติบุคคลอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในมิติต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้นอาจเป็นไปได้ทั้งในรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียงแห่งใดแห่งหนึ่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหลายแห่งร่วมกันดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งสหการ วิสาหกิจของท้องถิ่น บริษัทจำกัด องค์กรนิติบุคคลส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ฯลฯ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจที่มีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่จัดทำภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม

โดยพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะด้านภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ที่คณะกรรมาธิการฯ เห็นสมควรให้เร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ เช่น พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่งนั้นควรมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำภารกิจที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจการบำรุงรักษาโบราณสถานและการดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นจากกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญมาเพื่อได้โปรดพิจารณาและนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

(นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข)
เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
หนังสือตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/ว ๓๗๐



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย ญัตติที่เกี่ยวข้อง รวม ๔ ฉบับ

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำอุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวีระกร คำประกอบ เป็นผู้เสนอ) และญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ประกอบด้วย

๑. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๒. นางสาวกุลวลี นพอมรบดี
๓. ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม
๔. นายขวัญเลิศ พานิชมาท
๕. นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์
๖. นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์
๗. นายชลน่าน ศรีแก้ว
๘. นายชวลิต วิชยสุทธิ์
๙. นายชำนาญ จันทร์เรือง
๑๐. นายชูการ์โน มะทา
๑๑. นางทัศนาพร เกษเมธิการุณ
๑๒. นายเทพไท เสนพงศ์
๑๓. นางเทียบจุฑา ขาวขำ
๑๔. นายธวัชชัย ปิยนนทยา
๑๕. นางสาวธีรรัตน์ สำเร็จวาณิชย์
๑๖. นางนันทนา ธรรมสโรช
๑๗. นายนิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร
๑๘. นายเบติภูมิ ริยาพันธ์
๑๙. นายบัญญัติ เจตนจันทร์
๒๐. นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์

๒๑. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ
๒๒. นายพิบูลย์ รัชกิจประการ
๒๓. นายพีรเดช คำสมุทร
๒๔. นางสาวไพลิน เทียนสุวรรณ
๒๕. นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข
๒๖. นายภิญโญ นิโรจน์
๒๗. นายรณเทพ อนุวัฒน์
๒๘. นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล
๒๙. นายวันชัย ปริญญาศิริ
๓๐. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ
๓๑. นายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี
๓๒. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
๓๓. นายสันติธร ยิ้มละมัย
๓๔. นายสุพล จุลไล
๓๕. นายอนุชิต ปฐมพงศ์พิทักษ์
๓๖. นายอนุรักษ์ จุรีมาศ
๓๗. นายอาสพลธ์ สรรณ์ไตรภพ
๓๘. นายอำนาจ วิลาวัลย์
๓๙. นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม

ที่ประชุมได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน และจะได้มีการประชุมคณะกรรมาธิการ ในวันอังคารที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ (สผ.) ๔๑๙ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา

จึงเรียนยืนยันมาเพื่อทราบ และขอเชิญท่านไปประชุมตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่ดังกล่าวข้างต้น

ขอแสดงความนับถือ

(นางพรพิศ เพชรเจริญ)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๑๖๗



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

เรื่อง ญัตติพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเอง และศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

เรียน ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สิ่งที่ส่งมาด้วย ญัตติที่เกี่ยวข้อง รวม ๑๓ เรื่อง

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายชัยชนะ เดชเดโช เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง (นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายวรภพ วิริยะโรจน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น (นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม และนายพัฒนา สัพโส เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ และนายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นางผ่องศรี แซ่จึง และนางเทียบจุฑา ขาวขำ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ และนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ และนายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ) และมีมติให้ส่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาศึกษาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นางพรพิศ เพชรเจริญ)
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักการประชุม
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๕๑๑

ภาคผนวก ข
ญัตติที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๗ เรื่อง

ญัตติที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ญัตติที่เกี่ยวข้อง รวม ๑๗ ญัตติ แบ่งเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

๑. ญัตติเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ)

๒. ญัตติเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ จำนวน ๓ ญัตติ ดังนี้

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำ อุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวีระกร คำประกอบ เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ)

๓. ญัตติเกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ๘ ญัตติ ดังนี้

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ และนายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ และนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้แสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นางผ่องศรี แซ่จึง และนางเทียบจุฑา ขาวขำ เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น (นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม และนายพัฒนา สัพโส เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ และนายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ)

๔. ญัตติเกี่ยวกับแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ๕ ญัตติ ดังนี้

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายชัยชนะ เดชเดโช เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์ เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง (นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายวรภพ วิริยะโรจน์ เป็นผู้เสนอ)

- ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ เป็นผู้เสนอ)

(สำเนา)
เลขรับ ๘๓/๒๕๖๒ วันที่ ๑๑ ก.ค. ๒๕๖๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังมีประเด็นปัญหาเรื่องภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่ทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้กำกับดูแล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากระเบียบและกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้องทำให้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการต่าง ๆ อีกทั้งมีการจัดบริการสาธารณะในภารกิจที่ยังไม่มีถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวทั้งงานเงิน (งบประมาณ) และบุคลากร จากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติงานขัดกับระเบียบและกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔๑ และข้อ ๔๒ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) โกวิทย์ พวงงาม ผู้เสนอ
(ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังท้องถิ่นไท

(โปรดพลิก)

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

๑. นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์
๒. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ
๓. นายวัชรพล โตมรศักดิ์
๔. นายระวี มาศฉมาดล
๕. นายปรีดา บุญเพลิง
๖. นายนพดล แก้วสุพัฒน์
๗. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
๘. นายสนอง เทพอักษรณรงค์
๙. รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ
๑๐. นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์
๑๑. นายยศวัฒน์ มาไพศาลสิน
๑๒. นายวรศิษฏ์ เลียงประสิทธิ์
๑๓. นายณัฏฐ์ชนน ศรีก่อเกื้อ
๑๔. นายพิษณุ พลธี
๑๕. นายภณณัฏฐ์ ศรีอินทร์สุทธิ์
๑๖. นางสาวกวินนาถ ตาคีย์
๑๗. นางสาวจอมขวัญ กลับบ้านเกาะ
๑๘. นายเกียรติ เหลืองขจรวิทย์
๑๙. นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์
๒๐. นายณัฐวุฒิ บัวประทุม

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มาตี พิมพ์
สมพร ทาน
ชัชนนท์ธร ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๕๕/๒๕๖๓ วันที่ ๒๔ ก.ค. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ในอดีตงานด้านการพัฒนาแหล่งน้ำทั่วประเทศเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานจากส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการโดยมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ส่วนราชการ ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ถ่ายโอนภารกิจการก่อสร้างดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นมา โดยได้กำหนดให้ถ่ายโอนแหล่งน้ำที่มีขนาดน้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลบำรุงรักษา อย่างไรก็ตามพบว่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่รับถ่ายโอนภารกิจมานั้นเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เช่น ไม่มีงบประมาณในการบำรุงรักษาและบริหารจัดการเนื่องจากแหล่งน้ำบางแห่งมีขนาดใหญ่เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน มีหลายแห่งปล่อยให้แหล่งน้ำกลายเป็นสถานที่รกร้างจึงทำให้เกิดช่องว่างของการปฏิบัติงานและทำให้ประชาชนในพื้นที่เสียโอกาสในการได้รับประโยชน์จากการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งนี้ องค์กรปกครองสวนท้องถิ่นทั่วประเทศมีขนาดแตกต่างกัน บางแห่งอาจมีศักยภาพที่สามารถบริหารจัดการได้ แต่บางแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขนาดเล็กอาจไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้านต่อประชาชนทั้งในเรื่องของการดำเนินชีวิตและการทำอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้นเพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รวมทั้งการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมสามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพ หรือขอโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำคืนให้กับหน่วยงานต้นสังกัดต่อไปได้

(โปรดพลิก)

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ และข้อ ๕๐ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) จาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ ผู้เสนอ

(นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

๑. นางเทียบจุฑา ขาวขำ
๒. นายชวลิต วิชยสุทธิ์
๓. นางสาวละออง ติยะไพรัช
๔. นางสาวจิราพร สินธุไพร
๕. นางสาวทัศนีย์ บูรณุปกรณ์
๖. นางสาวสกุณา สาระนันท์
๗. นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ
๘. นายพรเทพ วิสุทธิ์วัฒนศักดิ์
๙. นายสมบัติ ศรีสุรินทร์
๑๐. นางผ่องศรี แซ่จึง
๑๑. นายโกศล ปัทมะ
๑๒. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๑๓. นายภณณัฏฐ์ ศรีอินทร์สุทธิ์
๑๔. นางอนุรักษ์ บุญศล
๑๕. นางสาวชนก จันทาทอง
๑๖. นายมานะศักดิ์ จันทร์ประสงค์
๑๗. นางจุฑาพัตธน์ เมนะสวัสดิ์
๑๘. นางอาภรณ์ สาราคำ
๑๙. นายสยาม หัตถสงเคราะห์
๒๐. นายศิรสิทธิ์ เลิศด้วยลาภ
๒๑. นางสุภาภรณ์ คงวุฒิปัญญา

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มาตี พิมพ์
ทานแล้ว
๒๕๖๔ ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๘๐/๒๕๖๓ วันที่ ๑๙ ส.ค. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำ อุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจเรื่องการจัดการน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจด้านแหล่งน้ำของกรมชลประทาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมการปกครอง กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล อาทิเช่น การถ่ายโอนภารกิจการก่อสร้าง ดูแล และบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจด้านแหล่งน้ำระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น ในกรณีแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้อยกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำที่มีการใช้ประโยชน์ของประชาชนครอบคลุมพื้นที่หนึ่งจังหวัด และบ่อน้ำบาดาลให้ส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรวมทั้งถ่ายโอนสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินที่มีอยู่ในสภาพดีใช้งานได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการและบำรุงรักษา เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดของประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งมีศักยภาพที่ไม่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นในด้านงบประมาณและการบริหารจัดการโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างในจำนวนที่จำกัดและไม่มีความสามารถที่จะจัดสร้างบำรุงรักษาแหล่งน้ำ รวมทั้งสิ่งก่อสร้าง อันได้แก่ อาคารบังคับน้ำต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ความรู้ในทางวิศวกรรมในการดูแลรักษา ดังนั้นจึงควรที่จะมีการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำ อุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง

(โปรดพลิก)

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำ อุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) วีระกร คำประกอบ ผู้เสนอ

(นายวีระกร คำประกอบ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชารัฐ

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำ อุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

๑. นายนิกร จำนง
๒. นางสาวจอมขวัญ กลับบ้านเกาะ
๓. นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์
๔. นายกษิดิ์เดช ชุติมันต์
๕. นายสมศักดิ์ คุณเงิน
๖. นายประสิทธิ์ มะหะหมัด
๗. พันตำรวจโท ฐนภัทร กิตติวงศา
๘. นายชัยวุฒิ ธนาคมานุสรณ์
๙. นายจักรพันธ์ พรนิมิตร
๑๐. นายศิริพงษ์ รัสมี
๑๑. นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ
๑๒. นายอิสสระ สมชัย
๑๓. นายสุชาติ อุสาหะ
๑๔. นายวิรัช รัตนเศรษฐ
๑๕. นายสายัณห์ ยุติธรรม
๑๖. นายสุรศักดิ์ ชิงนวรรณ์
๑๗. นายวัชระ ยาวอหะซัน
๑๘. นายชัยวัฒน์ เป้าเปี่ยมทรัพย์
๑๙. รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ
๒๐. นายสัมพันธ์ มะยูโซ๊ะ

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มนชัย พิมพ์
สัมพร ทาน
ตรวจ

(สำเนา)

เลขรับ ๑๙๙/๒๕๖๓ วันที่ ๑๖ ก.ย. ๒๕๖๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร

ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กันยายน ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจแหล่งน้ำจากส่วนราชการให้แก่ปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่มีความชัดเจนและคืบหน้าตามแผนการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประเด็นการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำตามแผนการกระจายอำนาจ มีข้อเสนอแนะให้หลักการถ่ายโอนภารกิจต้องศึกษาเรื่องความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตลอดจนมีการประเมินศักยภาพและเงื่อนไขขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละจังหวัด เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของภารกิจถ่ายโอนที่สอดคล้องกับบริบทและความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ในการที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาในเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ และข้อ ๕๐ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ผู้เสนอ

(นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(โปรดพลิก)

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

๑. นายอนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์
๒. นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ
๓. นายนิยม ช่างพินิจ
๔. นายปิยวัฒน พันธ์สายเชื้อ
๕. นายบุญฐิณ ประทุมลี
๖. นายศักดา คงเพชร
๗. นายนิรันดร์ บาเมืองรักษ์
๘. นางบุญรื่น ศรีธเรศ
๙. นางอาภรณ์ สาราคำ
๑๐. นางสาวสกุณา สาระนันท์
๑๑. นายขจิตร ชัยนิคม
๑๒. นายณัฐวุฒิ กองจันทร์ดี
๑๓. นายประเสริฐ จันทรรวงทอง
๑๔. นายนิรมิต สุจารี
๑๕. นายสยาม หัตถสงเคราะห์
๑๖. นายอภิชาติ ตีรสวัสดิชัย
๑๗. นายศรีเรศ โกฎคำลือ
๑๘. นายไชยวัฒนา ติณรัตน์
๑๙. นายประเดิมชัย บุญช่วยเหลือ
๒๐. นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

วันนา พิมพ์ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๒๘/๒๕๖๒ วันที่ ๒๑ ส.ค. ๒๕๖๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยรัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นการบริหารตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงถือเป็นกลไกที่สำคัญครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนมากถึง ๗,๘๕๒ แห่ง อีกทั้งยังมีความใกล้ชิดกับประชาชน และเข้าใจปัญหาของประชาชนในแต่ละท้องที่เป็นอย่างดี และได้รับจัดสรรรายได้ในสัดส่วนถึงร้อยละ ๒๙.๕ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) เป็นจำนวน ๗๕๒,๒๕๐ ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นยังติดขัดในข้อกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่มีความสอดคล้องในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น หากจะให้การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๔๑ และข้อ ๔๒ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภา ฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ผู้เสนอ
(นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย
(ลงชื่อ) เลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล ผู้เสนอ
(นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

โปรดพลิก

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นเพียงจังหวัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น)

๑. นายชาลูรงค์ เพ็ชรนรพัฒน์
๒. นายสันทนา จันทร์
๓. นายณัฐกฤษฎ์ ศรีศิรินทร์สุทธิ์
๔. นายบุรัชญา สินเพ็งพันธ์
๕. นายสยาม ทัศนาขจรวงศ์
๖. นายวิชัยโรจน์ ชยสุวรรณ์
๗. นายนพ ชีวานันท์
๘. นายศรัณย์ ทีนสุวรรณ
๙. นางสาวชนก จันทาทอง
๑๐. นางสาวจิราพร ไพบูลไพร
๑๑. นายวันนิวัติ สมบูรณ์
๑๒. นายอิสาด ขามช่วง
๑๓. นายบรเทิมชัย บุญช่วยเหลือ
๑๔. นายนิรมิต สุจารี
๑๕. นายจิรพงษ์ ทรงวัชราภรณ์
๑๖. นางยาภรณ์ สาราคำ
๑๗. นางจุฑาพัตรน์ เมนะสวัสดิ์
๑๘. นางอนุรักษ์ บุญศล
๑๙. นายวิสิษฐ์ เดชะอีราวิมล์
๒๐. นายวรสิทธิ์ กิตติพันธ์

สำเนาถูกต้อง

(นายคุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

บุพาภรณ์ พิมพ์
สำเนา ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๘๖/๒๕๖๓ วันที่ ๒๗ ส.ค. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง เนื่องจากมีรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นยังมีส่วนสำคัญในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารจัดการตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงตามเป้าหมาย และเป็นไปโดยสมประโยชน์และเพื่อความผาสุกของคนในท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๔๐ ในรูปแบบของสุขาภิบาลกรุงเทพ และได้มีวิวัฒนาการขึ้นมาจนมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และมีการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล (เทศบาลมี ๓ ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พร้อมกับได้ให้การสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย และมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ แต่เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบปัญหาในการดำเนินงานหลายประการ ได้แก่ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความคล่องตัวและเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบคำสั่ง และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ ซึ่งในบางครั้งก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมีอยู่อย่างกระจัดกระจายตามส่วนราชการต่าง ๆ ทำให้ไม่เกิดความเป็นเอกภาพรวมถึงการมีข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่เป็นอิสระทางการเงิน การคลัง การจัดสรรภาษี และสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นยังไม่มีความเหมาะสม และยังมีปัญหาด้านการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นที่ยึดหลักการการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการตนเองเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีการศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานด้านการปกครองท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

(ปรดพลิก)

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาในเรื่อง แนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) จาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ ผู้เสนอ

(นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ผู้เสนอ

(นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น)

๑. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๒. นายนพพล เหลืองทองนารา
๓. นางสิรินทร รามสูต
๔. นางบุญรื่น ศรีธเรศ
๕. นางสาวละออง ติยะไพรัช
๖. นางผ่องศรี แซ่จึง
๗. นางเทียบจุฑา ขาวขำ
๘. นายคมเดช ไชยศิวามงคล
๙. นายจิรพงษ์ ทรงวัชราภรณ์
๑๐. นางสุภาภรณ์ คงวุฒิปัญญา
๑๑. นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน
๑๒. นายสุรชาติ ชาญประดิษฐ์
๑๓. นางมุกดา พงษ์สมบัติ
๑๔. นายจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์
๑๕. นายบุญฐิณ ประทุมลี
๑๖. นายมานะศักดิ์ จันทร์ประสงค์
๑๗. นายไชยวัฒนา ติณรัตน์
๑๘. นายดะนัย มะหิพันธ์
๑๙. นายสมคิด เชื้อคง
๒๐. นายสุทิน คลังแสง
๒๑. นายศุภชัย นพขำ
๒๒. นายพรเทพ วิสุทธิ์วัฒนศักดิ์

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

จิราภา พิมพ์
ทาน
ชัชนนท์ชา ตรวจ

ที่ มท ๐๓๑๙.๒/๒๕๖๒๑๑๐๖

(สำเนา)
เลขรับ ๑๔๓/๒๕๖๒ วันที่ ๕ ก.ย. ๒๕๖๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๕ กันยายน ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการขยายกระจายไปทั่วทั้งประเทศมีบุคลากรและงบประมาณจำนวนมาก แต่ยังอยู่ภายใต้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นลดประสิทธิภาพการบริหารลง ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่ ประชาชนที่ต้องรับผิดชอบอีกทั้ง รองรับการมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งระดับจังหวัดในอนาคต เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเห็นควรได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาเพื่อศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่นขึ้นมารองรับภารกิจดังกล่าว

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษากระทรวงท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) ณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ ผู้เสนอ
(นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา

(โปรดพลิก)

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น)

๑. นายทวิรัฐ รัตนเศรษฐ	๒. นายจักรัตน์ พั้วช่วย
๓. นายชาญวิทย์ วิภูศิริ	๔. นายสัญญา นิลสุพรรณ
๕. นายอนันต์ ผลอำนวย	๖. นายเสมอกัน เที่ยงธรรม
๗. นางสาวตรีนุช เทียนทอง	๘. นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์
๙. นายนพดล มาตรศรี	๑๐. พันโท สินธพ แก้วพิจิตร
๑๑. นางสาวกุลวลี นพอมรบดี	๑๒. นางสาวภาดาท์ วรกานนท์
๑๓. นายเอกราช ช่างเหลา	๑๔. นางสาวศิลัมพา เลิศนุวัฒน์
๑๕. นายสุชาติ ชมกลิ่น	๑๖. นางทัศนียา รัตนเศรษฐ
๑๗. นายปฐมพงศ์ สูญจันทร์	๑๘. พลตรี ทรงกลด ทิพย์รัตน์
๑๙. นางพิชชารัตน์ เลาหพงศ์ชนะ	๒๐. นายอรรถกร ศิริลัทธยากร

สำเนาถูกต้อง

(นายคุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

ปวีณา พิมพ์
ศรีสายทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๔๕/๒๕๖๓ วันที่ ๒๓ ก.ค. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย รัฐบาลมีภาระหน้าที่มากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงของชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่เป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ อาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงานไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ รวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ ซึ่งการลดภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน ให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชน การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่ง ปัจจุบันมีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีแนวทางในการพัฒนาและการบริหารงานที่หลากหลาย ได้แก่ การเบิกจ่ายงบประมาณการจัดเก็บรายได้ ซึ่งการบริหารงานดังกล่าวควรเป็นไปในทางเดียวกัน โดยแนวทางการตั้ง “กระทรวงท้องถิ่น” เพื่อแยกงานด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปัจจุบันอยู่ในการดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกมาบริหารจัดการในรูปแบบกระทรวง จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือมีความจำเป็นรีบด่วนในด้านการเมืองการปกครอง

(โปรดพลิก)

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ และข้อ ๕๐ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ผ่องศรี แซ่จึง ผู้เสนอ

(นางผ่องศรี แซ่จึง)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

(ลงชื่อ) เทียบจุฑา ขาวขำ ผู้เสนอ

(นางเทียบจุฑา ขาวขำ)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น)

๑. นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์
๒. นางสาวทัศนีย์ บูรณุปกรณ์
๓. นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ
๔. นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล
๕. นายสยาม หัตถสงเคราะห์
๖. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๗. นางสาวสกุณา สาระนันท์
๘. นายสิงหภณ ดีนาง
๙. นายวิสิทธิ์ พิทยาภรณ์
๑๐. นายเชิงชาย ชาลิรินทร์
๑๑. นางสาวละออง ติยะไพรัช
๑๒. นางบุญรื่น ศรีธเรศ
๑๓. นางอนุรักษ์ บุญศล
๑๔. นางสุภาภรณ์ คงวุฒิปัญญา
๑๕. นางพรเพ็ญ บุญศิริวัฒนกุล
๑๖. นายรังสรรค์ มณีรัตน์
๑๗. นายคมเดช ไชยศิวามงคล
๑๘. นายประเสริฐ จันทรรวงทอง
๑๙. นายชลน่าน ศรีแก้ว
๒๐. นายนิยม เวชกามา
๒๑. นายไพจิต ศรีวรขาน

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

ปวีณา พิมพ์
ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๘๔/๒๕๖๒ วันที่ ๑๑ ก.ค. ๒๕๖๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะในระดับภูมิภาคเป็นการกระจายอำนาจหน่วยย่อยของประเทศ นอกเหนือจากรัฐบาลส่วนกลาง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้นำปัญหาของแต่ละท้องถิ่นนั้นมาแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วขึ้น เรียกว่าเป็นการแบ่งอำนาจไปยังองค์กรในระดับรองลงมาเพื่อแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นให้เดิบโตและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเสนอเป็นแนวทางเพื่อศึกษาในการหาแนวทางจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง เพราะผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นทราบปัญหาของประชาชนในพื้นที่ และยังสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดทั่วถึง มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงานเพื่อส่วนรวมอีกด้วย

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔๑ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) สฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง ผู้เสนอ
(นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย

(โปรดพลิก)

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำ)

๑. นายสฤษดิ์ บุตรเนียร	๒. นายสุรชาติ ศรีบุศกร
๓. นายสายัณห์ ยุติธรรม	๔. นายวันชัย บริญญาศิริ
๕. นางสาวจอมขวัญ กลับบ้านเกาะ	๖. นายภูดิท ปันสุวรรณ์
๗. นายศาสตรา ศรีบาน	๘. นายวิญญา ลภน์หว่าย
๙. พันตำรวจโท ไวพจน์ อาภรณ์วัตน์	๑๐. นายสัญญา นิลสุพรรณ
๑๑. นายเดชอิศม์ ขาวทอง	๑๒. นายสัมพันธ์ มะยูโซ๊ะ
๑๓. นายนพดล แก้วสุพัฒน์	๑๔. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ
๑๕. นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์	๑๖. นายสนอง เทพอักษรณรงค์
๑๗. ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม	๑๘. นายภูมิศิษฏ์ คงมี
๑๙. นายพิษณุ พลรี	๒๐. นายจักรกฤษณ์ หอมศรี

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มนชัย พิมพ์
ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๑๔/๒๕๖๒ วันที่ ๑๕ ส.ค. ๒๕๖๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นกันเอง โดยปัจจุบันมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอนการบริหารจัดเก็บรายได้ ภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อีกทั้งมีอิสระในการจัดการองค์กร และเป็นองค์กรที่ทราบปัญหาของประชาชนในท้องที่ของตนเองเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกันเอง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และเป็นองค์กรสำคัญของประเทศในการปกครองบ้านเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

แต่เนื่องจากความเป็นอิสระขององค์กรปกครองดังกล่าวอาจทำให้มีแนวทางในการพัฒนาและบริหารเป็นไปได้ในหลายแนวทาง ตลอดจนการเบิกจ่ายงบประมาณและจัดเก็บรายได้เข้าแผ่นดิน ซึ่งควรเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนในอันที่รักษาประโยชน์สำคัญของแผ่นดินและเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศในด้านการปกครอง

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนดังกล่าวมาเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาในเรื่องการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๔๑ และข้อ ๔๒ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) ครูมานิตย์ สังข์พุ่ม ผู้เสนอ
(นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย
(ลงชื่อ) พัฒนา สัพโส ผู้เสนอ
(นายพัฒนา สัพโส)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย

โปรดพลิก

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น)

๑. นายอุเลศักดิ์ บัวหลวงงาม
๒ นายชัยยันต์ ผลสุวรรณ์
๓ นางมุกดา พงษ์สมบัติ
๔. นายปิยวัฒน พันธ์สายเชื้อ
๕. นายนพพล เหลืองทองนารา
๖. นายอภิชาติ ตีรสวัสดิชัย
๗. นายรัฐกิตติ์ ผาลีพัฒน์
๘. นายกฤษฎา ตันเทอดทิตย์
๙. นายจตุพร เจริญเชื้อ
๑๐. นายเอกธนัย อินทร์รอด
๑๑ นายวันนิวัติ สมบูรณ์
๑๒. นายนพ ชีวานันท์
๑๓ นายจักรพล ตั้งสุทธิธรรม
๑๔. นายภาควัต ศรีสุรพล
๑๕. นายประสิทธิ์ วุฒินันชัย
๑๖. นายภณณัฏฐ์ ศรีอินทร์สุทธิ์
๑๗. นายศิรสิทธิ์ เลิศด้วยสาม
๑๘ นายสยาม หัตถสงเคราะห์
๑๙ นายชูศักดิ์ แอกทอง
๒๐. นายมานะศักดิ์ จันทร์ประสงค์

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

อุพาภรณ์ พิมพ์
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๙๗/๒๕๖๓ วันที่ ๑ ก.ย. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็มีโครงสร้างความสัมพันธ์แบบหลายมิติซ้อนกันอยู่ นอกจากต้องรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นนั้นแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลจากส่วนกลางที่มีฐานคติค่อนข้างไปในทางลบต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น ความไม่ไว้วางใจความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลาง การไม่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลกลางขีดความรู้ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะมีจำกัด เป็นต้น จึงยิ่งทำให้มีกระบวนการควบคุมที่เป็นทางการอย่างแน่นหนา และบางครั้งทำให้การบริหารงานล่าช้าเกินกว่าความจำเป็น เช่น ข้อจำกัดอำนาจการอนุมัติ และการจัดให้มีแผนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งการที่หน่วยงานกลางมีอำนาจควบคุมตรวจสอบมากเกินไปทำให้กลายเป็นเครื่องมือต่อรอง เรียกร้องหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการผลักดันให้รับภารกิจและมีงบประมาณมากขึ้น การฉ้อฉลและความไม่โปร่งใสต่าง ๆ ยิ่งมีโอกาสเกิดมากขึ้น ทั้งโดยผู้ที่อยู่ในหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเองและหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งจากภาคธุรกิจเอกชนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ดังนั้นการเปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในการตรวจสอบ การบริหารการจัดการของหน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ จึงมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่มีลักษณะที่ซ้ำซ้อน ปัญหาการกระจายอำนาจแต่ไม่กระจายงบประมาณ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน จนบางครั้งท้องถิ่นไม่สามารถสร้างนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขัดระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

(โปรดพลิก)

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนเรื่องขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ และข้อ ๕๐ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) บัญญัติ เจตนจันทร์ ผู้เสนอ

(นายบัญญัติ เจตนจันทร์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

(ลงชื่อ) อัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ ผู้เสนอ

(นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น)

๑. พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่
๒. นายอัศวิน วิภูศิริ
๓. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม
๔. นายเกียรติ สิทธีอมร
๕. นายสาธิต ปิตุเตชะ
๖. นางสาวพิมพ์รพี พันธุ์วิชาติกุล
๗. นายมนตรี ปาน้อยนนท์
๘. นายอิสระ เสรีวัฒนวุฒิ
๙. พันโท สินธพ แก้วพิจิตร
๑๐. นางศรีสมร. รัศมีฤกษ์เศรษฐ์
๑๑. นายองอาจ คล้ามไพบูลย์
๑๒. นายธีรภัทร พริ้งศุลกะ
๑๓. นางสาวสุณัฐชา โล่สถาพรพิพิธ
๑๔. นางสาวแนน บุณย์ธิดา สมชัย
๑๕. นายประกอบ รัตนพันธ์
๑๖. นายสุทัศน์ เงินหมื่น
๑๗. นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู
๑๘. นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์
๑๙. นายธารา ปิตุเตชะ
๒๐. นายสาคร เกี่ยวข้อง
๒๑. นางสาวรังสิมา รอดรัศมี

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มาดี พิมพ์
สมร ทาน
ธีธนนท์ธ์ ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๒๐๐/๒๕๖๓ วันที่ ๑๖ ก.ย. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กันยายน ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันอยู่ในการกำกับดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ปรากฏปัญหาหลายประการมายาวนานไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ จนมีแนวคิดที่จะนำมาบริหารจัดการรูปแบบกระทรวงท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แยกเป็น "กระทรวงท้องถิ่น" เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ลดบทบาทราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่ได้ใกล้ชิดประชาชน และเพิ่มความก้าวหน้าของข้าราชการส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการรวบรวมหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นต่าง ๆ ที่อยู่กระจัดกระจายตามส่วนราชการต่างมารวมไว้ที่เดียวกัน เพื่อช่วยพัฒนาท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นและเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาในเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ และข้อ ๕๐ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) อุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม ผู้เสนอ
(นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.พรรคเพื่อไทย

(โปรดพลิก)

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น)

๑. นายอนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์
๒. นายวิวัฒน์ชัย โหตระไวศยะ
๓. นายนิยม ช่างพินิจ
๔. นายปิยวัฒน พันธ์สายเชื้อ
๕. นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ
๖. นายศักดา คงเพชร
๗. นายภณณัฏฐ์ ศรีอินทร์สุทธิ์
๘. นายพิเชษฐ์ เชื้อเมืองพาน
๙. นางอาภรณ์ สาราคำ
๑๐. นางสาวสกุณา สาระนันท์
๑๑. นายขจิตร ชัยนิคม
๑๒. นายประเสริฐ จันทรรวงทอง
๑๓. นายศิรสิทธิ์ เลิศด้วยลาภ
๑๔. นายบัลลังก์ อรรณนพพร
๑๕. นายสยาม หัตถสงเคราะห์
๑๖. นายนิรมิต สุจารี
๑๗. นายอภิชาติ ตีรสวัสดิชัย
๑๘. นายไชยวัฒนา ติณรัตน์
๑๙. นายศรีเรศ โกฏคำลือ
๒๐. นายประเดิมชัย บุญช่วยเหลือ
๒๑. นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มาดี พิมพ์
ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๙๕/๒๕๖๒ วันที่ ๒๖ ก.ค. ๒๕๖๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบการบริหารแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม โดยมีลักษณะทางกายภาพหรือองค์ประกอบทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมที่เป็นลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอยู่หนาแน่น มีสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง หรือเป็นท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในพื้นที่บริเวณเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ๒ แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา

สำหรับการผลักดันให้พื้นที่อื่น ๆ ให้ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นเคยเกิดขึ้นมาแล้ว เช่น เทศบาลตำบลเกาะสมุย ในปี ๒๕๔๓ สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รวมทั้งในปี ๒๕๕๑ สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายหรือกลุ่มพื้นที่และรูปแบบการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษ โดยได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษตามลักษณะต่าง ๆ เช่น เชียงใหม่ พิษณุโลก แม่สอด แม่สาย เกาะสมุย ภูเก็ต และ แหลมฉบัง แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุคปัจจุบันจะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดิม ในบางพื้นที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ส่งผลให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากติดขัดในข้อกฎหมายและระเบียบบางประการ รวมทั้งเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนารากฐานของประชาธิปไตยของประเทศ จึงเห็นควรให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตพื้นที่ที่สำคัญตามหลักการและแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งเป็นการรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(โปรดพลิก)

ก.5 - 1/5

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ ๒๕๕๑ ข้อ ๔๑ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) โกวิทย์ พวงงาม ผู้เสนอ

(ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังท้องถิ่นไท

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)

๑. รองศาสตราจารย์รงค์ บุญสวยขวัญ
๒ นายระวี มาศฉมาดล
๓. นายวัชรพล โตมรศักดิ์
๔. นายสุรทิน พิจารณ์
๕. นายคทาเทพ เดชะเดชเรืองกุล
๖. นายสายัณห์ ยุติธรรม
๗. นายอารี ไกรนรา
๘. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๙. นายนพดล แก้วสุพัฒน์
๑๐. นายสาคร เกี่ยวข้อง
๑๑. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
๑๒. นายชัชวาลล์ คงอุดม
๑๓. นางสาวจอมขวัญ กลับบ้านเกาะ
๑๔. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ
๑๕. นางสาวพิมพ์พร พรพฤฒิพันธุ์
๑๖ นายจิรเดช ศรีวิราช
๑๗. นายสมพงษ์ โสภณ
๑๘. นางบุญยิ่ง นิติกาญจนา
๑๙. นายสัญญา นิลสุพรรณ
๒๐. นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภกฤษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

ยุพาภรณ์ พิมพ์
ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๐๔/๒๕๖๒ วันที่ ๑๔ ส.ค. ๒๕๖๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะในระดับภูมิภาคเป็นการกระจายอำนาจหน่วยย่อยของประเทศ นอกเหนือจากรัฐบาลส่วนกลาง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้นำปัญหาของแต่ละท้องถิ่นนั้นมาแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วขึ้น เรียกว่าเป็นการแบ่งอำนาจไปยังองค์กรในระดับรองลงมาเพื่อแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นให้เติบโตและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเสนอเป็นแนวทางเพื่อศึกษาในการหาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง และประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง เพราะผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นทราบปัญหาของประชาชนในพื้นที่ และยังสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดทั่วถึงมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการทำงานเพื่อส่วนรวมอีกด้วย

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองสวนท้องถิ่นทุกรูปแบบตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔๑ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) ชัยชนะ เดชเดโช ผู้เสนอ
(นายชัยชนะ เดชเดโช)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

โปรดพลิก

ก.ร- 2/5

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ)

๑. นายอันวาร์ สาและ
๒. นายองอาจ คล้ามไพบูลย์
๓. นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย
๔. นางสาวจิตภัสร์ ตั้น กฤดากร
๕. พันโท สินธพ แก้วพิจิตร
๖. นายธีรภัทร พริ้งศุภกะ
๗. นายภานุ ศรีบุศยกาญจน์
๘. นายเทพไท เสนพงศ์
๙. นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู
๑๐ นายเทอดพงษ์ ไชยบันทน์
๑๑. นายสมชาติ ประดิษฐพร
๑๒ นายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี
๑๓. นางศรีสมร รัศมีฤกษ์เศรษฐ์
๑๔. นางสาวรังสิมา รอดรัศมี
๑๕. นายวุฒิพงษ์ นามบุตร
๑๖. นายอิสสระ สมชัย
๑๗. นายพนิต วิกิตเศรษฐ์
๑๘. นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์
๑๙ นายบัญญัติ เจตนจันทร์
๒๐. นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

ยุพาภรณ์ พิมพ์
ตรวจ. ทาน
ชัชนันทัช ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๕๘/๒๕๖๓ วันที่ ๕ ก.พ. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ กทม. ๑๐๔๐๐

๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) อันประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่และเป็นสถาบันสำหรับการเรียนรู้และฝึกหัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้เป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้ โดยหลักการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารกิจการท้องถิ่น แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถูกควบคุม กำกับ ดูแลจากหน่วยงานของรัฐเพื่อรักษาความเป็นเอกภาพเพราะรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหากไม่มีการควบคุมใด ๆ เลยจะส่งผลการปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นรัฐอิสระและมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ที่แยกออกจากการควบคุมของรัฐ อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้สูญเสียการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงและความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น เพราะความเป็นอิสระเป็นตัวแสดงความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น รัฐจึงได้รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และอำนาจหน้าที่ ซึ่งรัฐต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงเท่านั้น แต่ในข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดความเป็นอิสระและถูกกำหนดการบริหารงานจากระบบราชการด้วยกระบวนการต่าง ๆ เช่น การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรที่กำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านอำนาจของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ ต่องบประมาณท้องถิ่นและ

(โปรดพลิก)

แผนพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ ส่วนกลางยังควบคุมด้วยรูปแบบของสัญญามาตรฐานต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางและองค์กรอิสระ

จากการกำหนดรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การพัฒนาประเทศ การจัดบริการสาธารณะและระบบราชการไทยมีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) ในขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization on Authority) ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบราชการแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ นอกจากนี้การบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ (Local Governance) ที่มีลักษณะการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการส่วนรวมและไม่เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชาในรูปแบบระบบราชการ โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินและการคลัง รวมถึงความสามารถในการจัดเก็บภาษี ตลอดจนสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีอำนาจอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทในพื้นที่ ยกเว้นความมั่นคง การต่างประเทศ การควบคุมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดท้องถิ่นนิยม (Localism) และหลักการการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity Principle) แต่อย่างไรก็ตามในระบบการกระจายอำนาจของประเทศไทยยังไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการกำหนดจากระบบราชการที่มีความผูกพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดินไทยมาอย่างยาวนาน จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไทยและเป็นส่วนที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในลำดับรอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ รวมถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) ประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์ ผู้เสนอ
(นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคอนาคตใหม่

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ)

๑. นายเจนวิทย์ ไกรสินธุ์
๒. นายสมเกียรติ ไชยวิสุทธิกุล
๓. นายจิรวัฒน์ อรัณยกานนท์
๔. พลตำรวจตรี สุพิศาล ภักดีนฤนาถ
๕. นายองค์การ ชัยบุตร
๖. นายรังสิมันต์ โรม
๗. นายกฤติเดช สันติวชิระกุล
๘. นายเอกภพ เพียรพิเศษ
๙. นายสมัคร ป้องวงษ์
๑๐. นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ
๑๑. นายกัญจน์พงศ์ จงสุทธนามณี
๑๒. นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร
๑๓. นายทองแดง เบ็ญจะปัก
๑๔. นายณัฐชา บุญไชยอินสวัสดิ์
๑๕. นายวิรัช พันธุมะผล
๑๖. นายอภิชาติ ศิริสุนทร
๑๗. นายจุลพันธ์ โนนศรีชัย
๑๘. รองศาสตราจารย์สุรวาท ทองบุ
๑๙. นายสำลี รักสุทธี
๒๐. นายคารม พลพรกลาง

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มนชัย พิมพ์
ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๖๘/๒๕๖๓ วันที่ ๖ ส.ค. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๖ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

หลังจากมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา นับเป็นเวลากว่ายี่สิบปีแล้วที่ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งถูกตราขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ ที่ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำกับกระบวนการการกระจายอำนาจให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม หากประเมินตามผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบได้ว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคในหลาย ๆ ด้านที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความมีอิสระทั้งในด้านการคลัง ด้านการจัดทำงบประมาณ ด้านการบริหารบุคลากร และด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ในปัจจุบันยังคงมีความซ้อนทับรัฐส่วนกลางอยู่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานั้น จึงเห็นสมควรที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการด้วยความรอบด้าน เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯลฯ ตลอดจนยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะในฝ่ายบริหารแทบทุกหน่วยงาน

(โปรดพลิก)

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติดังกล่าวมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) ณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ ผู้เสนอ
(นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล
(ลงชื่อ) วรภพ วิริยะโรจน์ ผู้เสนอ
(นายวรภพ วิริยะโรจน์)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล

ผู้รับรอง (ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง)

๑. นายธีรัจชัย พันธุมาศ
๒. นายณัฐวุฒิ บัวประทุม
๓. นายขวัญเลิศ พานิชมาท
๔. นางสาววรรณวรี ตะล่อมสิน
๕. นางสาวญาณธิชา บัวเผื่อน
๖. นายบดินทร์ สันติภาดา
๗. นายพีรเดช คำสมุทร
๘. นายวาโย อัศวรุ่งเรือง
๙. นายปริญญา ช่วยเกตุ คีรีรัตน์
๑๐. นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์
๑๑. นายนิติพล ผิวเหมาะ
๑๒. นายมานพ คีรีภูวดล
๑๓. นายเท่าพิภพ ลิ้มจิตรกร
๑๔. นายสมเกียรติ ไชยวิสุทธิกุล
๑๕. นางสาวเบญจา แสงจันทร์
๑๖. นายอภิชาติ ศิริสุนทร
๑๗. นายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์
๑๘. นายเกษมสันต์ มีทิพย์
๑๙. นางสาวณธีภัสร์ กุลเศรษฐสิทธิ์
๒๐. นายทองแดง เบ็ญจะปัก

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

วันนา พิมพ์
ทาน
ตรวจ

(สำเนา)
เลขรับ ๑๙๔/๒๕๖๓ วันที่ ๑ ก.ย. ๒๕๖๓
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเสนอญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบปัญหาขาดความสมดุลในการกระจายอำนาจ เมื่อรัฐในปัจจุบันพยายามรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มากเกินไป ในขณะที่การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) น้อยเกินไป ทั้งหมดมาจากความกลัวหรือความไม่ไว้วางใจในการกระจายอำนาจที่อาจกระทบต่อปัจจัยการเมือง แม้ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งต้องการกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่นเชื่อมั่นต่อหลักการและคุณค่าของการกระจายอำนาจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องนับแต่รัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจโดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง

แต่ปรากฏว่าสถานการณ์ในปัจจุบันพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่มีลักษณะที่ซ้ำซ้อน ปัญหาการกระจายอำนาจแต่ไม่กระจายงบประมาณ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสร้างนวัตกรรมการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขัดระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

(โปรดพลิก)

ดังนั้น จึงขอเสนอญัตติด่วนเรื่องขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ และข้อ ๕๐ ส่วนเหตุผลและรายละเอียดจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภาฯ ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) บัญญัติ เจตนจันทร์ ผู้เสนอ

(นายบัญญัติ เจตนจันทร์)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

ผู้รับรอง (ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน)

๑. พลตำรวจตรี สุรินทร์ ปาลาเร่
๒. นายอัศวิน วิภูศิริ
๓. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม
๔. นายเกียรติ สิทธีอมร
๕. พันโท สินธพ แก้วพิจิตร
๖. นางสาวพิมพ์รพี พันธุ์วิชาติกุล
๗. นายสาธิต ปิตุเตชะ
๘. นายอิสระ เสรีวัฒนวุฒิ
๙. นายมนตรี ปาน้อยนนท์
๑๐. นางศรีสมร รัศมีฤกษ์เศรษฐ์
๑๑. นายองอาจ คล้ามไพบูลย์
๑๒. นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์
๑๓. นายธีรภัทร พริ้งศุลกะ
๑๔. นางสาวสุณัฐชา โล่สถาพรพิพิธ
๑๕. นางสาวแนน บุณย์ธิดา สมชัย
๑๖. นายประกอบ รัตนพันธ์
๑๗. นายสุทัศน์ เงินหมื่น
๑๘. นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์
๑๙. นางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู
๒๐. นายสาคร เกี่ยวข้อง
๒๑. นางสาวรังสิมา รอดรัศมี

สำเนาถูกต้อง

(นายศุภฤกษ์ ศรีพรหม)
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานระเบียบวาระ สำนักการประชุม

มนชัย พิมพ์ทาน ตรวจ

ภาคผนวก ค

สรุปการรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการ

สรุปการรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการ

คณะกรรมาธิการได้มีการประชุมพิจารณาเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้แบ่งแยกประเด็นปัญหาและเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้เข้ามูล ดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการออกแบบโครงสร้างที่ไม่คำนึงถึง ขนาด บริบทพื้นที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่ต้องเป็นไปตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

<u>การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า การทำงานของ อบจ. จะดำเนินการในภารกิจขนาดใหญ่ซึ่งในการทำงานจะใช้กระบวนการประสานแผน โครงการหรือภารกิจใดที่เกินศักยภาพของท้องถิ่นอื่น ให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. ดำเนินการ เช่น ถนนที่คาบเกี่ยวระหว่าง ๒ ท้องถิ่น หรือถนนบางสายคาบเกี่ยวระหว่างอำเภอ เป็นต้น สำหรับภารกิจแหล่งน้ำ ถ้าเป็นภารกิจขนาดใหญ่ก็เป็นภารกิจของ อบจ. เช่นเดียวกัน สำหรับภารกิจด้านการศึกษา ปัจจุบัน อบจ. มีโรงเรียนที่จะต้องดูแลรับผิดชอบในการบริหารจัดการทั้งสิ้น ๕๔ แห่ง นอกจากนี้ อยู่ระหว่างรอรับการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งอยู่ระหว่างการร่างหลักเกณฑ์แบบประเมินต่าง ๆ ส่วนภารกิจด้านอื่น ๆ จะเป็นภารกิจที่เป็นภาพรวมของจังหวัด เช่น ด้านการศึกษา ด้านศาสนา วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น ด้านการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเกษตร ส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจของ อบจ. ทั้งสิ้น เนื่องจากโดยพื้นที่แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลจะมีอำนาจจำกัดเฉพาะในพื้นที่ตนเอง ซึ่ง อบต. และเทศบาลไม่สามารถใช้งบประมาณนอกเขตพื้นที่ของตนเองได้

๒. ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่

ปัญหาความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการอื่นว่าบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะใดที่ส่วนราชการต้องทำ หรือบริการสาธารณะใดเป็นหน้าที่ของรัฐ และบริการสาธารณะใดเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบริการสาธารระใดที่จะต้องทำร่วมกัน ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจน จากปัญหาความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากถูกกล่าวหาว่าดำเนินในนอกเหนืออำนาจหน้าที่ทำให้ถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเขตไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ความไม่ชัดเจนในการพิจารณาของหน่วยงานตรวจสอบและความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เช่น กรณีกิจกรรมการบวชเณรหรือการบรรพชาสามเณรทำได้ ๑ วัน แต่ถ้าเป็นกิจกรรมอบรมสามเณรทำได้ ๓๐ วัน เป็นต้น

<u>การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่าปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นประเด็นหลัก และถูกหน่วยงานตรวจสอบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถชี้แจงได้ก็จะถูกลงโทษ หรือการตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือประกาศแต่ละฉบับ ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่นำไปสู่การตรวจสอบ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่สนับสนุนงบประมาณเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงเป็น

ประเด็นที่ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย และได้วินิจฉัยว่าถ้าจะให้ อบจ. ส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือประชาสัมพันธ์ในเขตความรับผิดชอบเฉพาะจังหวัดกระบี่ จะไม่เกิดประโยชน์และมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ในส่วนของเรื่องการกระจายอำนาจ ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และเปลี่ยนชื่อร่างกฎหมายดังกล่าว โดยใช้ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสมาคม อบจ. พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเฉพาะหน้าที่ให้คำปรึกษา ส่วนการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวควรกำหนดว่าอะไรที่ท้องถิ่นทำไม่ได้ เช่น เรื่องการต่างประเทศ เรื่องการทูต เรื่องการทหาร เรื่องความมั่นคง ส่วนที่เหลือให้ท้องถิ่นดำเนินการได้โดยเป็นไปตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น

๓. ปัญหาการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ

ปัญหานี้เกิดจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมขาดเจตนารมณ์และความมุ่งมั่นในการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการฯ โดยหลายส่วนราชการไม่มีการดำเนินการกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการการถ่ายโอนภารกิจบางบริการสาธารณะที่มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่ใช้งบประมาณในการจัดบริการสาธารณะสูง เช่น ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานราชการส่วนกลางไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณไปให้เพียงพอในภารกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการในภารกิจนั้นได้ ปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่สมดุลกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพียงพอและทั่วถึง

<u>การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ เช่น สถานีขนส่ง ซึ่งเกิดปัญหาใน ๒ จังหวัด คือ จังหวัดปราจีนบุรีและจังหวัดเชียงราย ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรับโอนสถานีขนส่งที่ถ่ายโอนได้ เนื่องจาก อบจ. ผู้รับโอนไม่ทราบเรื่องตั้งแต่ต้นจึงไม่ยอมรับโอน อีกทั้งสถานีขนส่งตั้งห่างจากตัวเมืองไม่สะดวกในการเดินทาง หากรับโอนไม่สามารถบริการจัดการได้ หรือการถ่ายโอนภารกิจแหล่งน้ำ ขณะนี้มีงบพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้ง การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กต่ำกว่า ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร จะต้องเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งบประมาณในส่วนนี้ไม่ได้จัดสรรให้ท้องถิ่นโดยตรง

๒. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ. ๒๕๐๓ โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงระหว่างเทศบาล สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยกับสมาคมอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกับเทศบาล หรือหน่วยงานรัฐกับเทศบาล รวมทั้งดำเนินการศึกษาด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายงานการวิจัย เรื่อง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดทำร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) สำหรับปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีดังนี้ การถ่ายโอน

ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังดำเนินการไม่ครบถ้วนทั้งระบบ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทไม่เหมาะสมกับขนาดและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำความจุไม่เกิน ๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งอาจเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิมบางแห่งยังขาดการแนะนำหรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

๓. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัญหาความล่าช้าในการเชื่อมโยงการแก้ปัญหาระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีราชการส่วนกลางจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ต่าง ๆ แต่ต้องการทราบปัญหาและรายละเอียดการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอเรื่องและโครงการมายังราชการส่วนกลาง ซึ่งขั้นตอนการแจ้งเรื่องจากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเสนอเรื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปยังราชการส่วนกลางใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันระยะเวลาการใช้จ่ายงบประมาณ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ และพบว่าในหลายกรณีเมื่อราชการส่วนกลางได้รับทราบปัญหาในระดับพื้นที่แล้ว แต่สั่งให้หน่วยงานที่ไม่มีความพร้อมในแก้ไขปัญหาเป็นผู้ดำเนินการ เช่น สั่งการให้อำเภอเป็นผู้ขุดลอกคูคลอง ทั้งที่อำเภอไม่มีนายช่างโยธาเพื่อควบคุมงาน เป็นต้น ท้ายที่สุดต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารสัญญาในการดำเนินการ

๔. สำนักงานศาลปกครอง

ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ได้เสนอข้อมูลข้อมูลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (โปรแกรม Zoom Cloud Meeting) โดยได้นำเสนอสถิติคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง ซึ่งข้อมูล ณ วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ฟ้องคดี จำนวน ๗,๑๐๐ คดี แยกเป็นคดีเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ๔๐๖ คดี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน ๓๓,๐๒๕ คดี แยกเป็นคดีเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ๙๐๘ คดี ขณะนี้คดีทั้งหมดข้างต้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี สามารถจำแนกได้เป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

(๑) เหตุเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีหน่วยงานทางปกครองกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการทำงาน ไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสม หรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหลัก กรณีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ไม่ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนเวนคืนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีการใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจตีความไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และกรณีเกิดจากความล่าช้าของระบบราชการ

(๒) เหตุเกิดจากข้าราชการ ประชาชน หรือผู้ฟ้องคดี จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีข้าราชการ ประชาชน หรือผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่ได้รับเป็นธรรม

ไม่ยอมรับผล ดุลพินิจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด หรือการไม่อนุญาต ไม่อนุมัติในการให้บริการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีข้าราชการที่เป็นผู้ฟ้องคดีขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายหรือสิทธิหน้าที่ของตนเอง กรณีประชาชนหรือข้าราชการดำเนินการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิของตนเอง และกรณีประชาชนมีความเข้าใจเงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่าง ๆ แตกต่างจากความเข้าใจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๓) เหตุเกิดจากระบบหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีไม่มีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน กรณีปัญหาปริมาณงานและข้อจำกัดในระบบราชการ และกรณีความล่าช้าหรือความบกพร่องที่สืบเนื่องจากระบบงานในหน่วยงาน

(๔) เหตุเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย จากการประมวลข้อมูลพบมูลเหตุหลายประการ เช่น กรณีประชาชน ข้าราชการ หรือผู้ฟ้องคดีมีความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายไม่ตรงกัน ซึ่งอาจเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย หลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ กรณีบทบัญญัติมีลักษณะตายตัว ไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกกรณี และกรณีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ไว้อย่างชัดแจ้ง

(๕) เหตุเกิดจากกรณีอื่น ๆ

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อให้การบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายปกครองต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ตามสภาพปัญหาเฉพาะเรื่อง เช่น การเสนอแนะในเชิงการใช้ดุลพินิจ การเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หรือการเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาความรู้ความเข้าใจของข้าราชการผู้ฟ้องคดี เป็นต้น

๔. ปัญหาด้านระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาด้านระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีข้อจำกัดไม่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบางบริการไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีระเบียบกฎหมายรองรับทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการใช้บริการ

<u>การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า การตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือประกาศแต่ละฉบับ ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของอำนาจหน้าที่นำไปสู่การตรวจสอบ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่สนับสนุนงบประมาณเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงเป็นประเด็นที่ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย และได้วินิจฉัยว่าถ้าจะให้ อบจ. ส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือประชาสัมพันธ์ในเขตความรับผิดชอบเฉพาะจังหวัดกระบี่ จะไม่เกิดประโยชน์และมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น

๒. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ท้องถิ่นประสบปัญหาในเรื่องความชัดเจนของกฎหมาย การตีความกฎหมาย รวมไปถึงการมีกฎหมายจำนวนมากเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงามทำให้เกิดข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายจะเป็นทางออกเรื่องความซ้ำซ้อน ซึ่งควรมีร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะ ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องกัน

๓) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้เสนอแก้ไขเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติเป็นร่างพระราชบัญญัติกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ต่อมาเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแก้ไขชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....”

ทั้งนี้ สภาพปัญหาของการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑. คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการต่าง ๆ ได้โดยตรง มีเพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทำได้ไม่เต็มที่ ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล

๒. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีหน้าที่เป็นเพียงฝ่ายเลขานุการ ไม่มีฐานะเป็นองค์กรที่สามารถติดต่อประสานงานกับส่วนราชการได้โดยตรง ทำให้ประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน

๓. ความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นไม่ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง

๔. การกำหนดประเภทของภาษีที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมีน้อยทำให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ

๕. ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการถ่ายโอนภารกิจให้ชัดเจนทำให้หน่วยงานของรัฐใช้การมอบอำนาจหรือภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ผ่านคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ นอกจากนี้ การถ่ายโอนภารกิจบางเรื่องเป็นการถ่ายโอนเพียงบางขั้นตอนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งกระบวนการ ทำให้บางภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่

ในส่วนของข้อเสนอที่เป็นหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีดังนี้

๑. รูปแบบ/โครงสร้างของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเปลี่ยนแปลงไป โดยมีการลดโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลดลง และให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิปฏิบัติหน้าที่ประจำเต็มเวลาเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อให้การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒. ปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ให้มีหน้าที่และอำนาจเพิ่มขึ้น ดังนี้

- จัดทำยุทธศาสตร์การกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนยุทธศาสตร์การกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่ม โดยให้มีหน้าที่สำคัญในการเสนอแนะนโยบายการกระจายอำนาจต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

- มีหน้าที่การกำกับดูแล กำหนดกลไกและขั้นตอนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์

- กำหนดการจัดแบ่งหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยเฉพาะ และมีหน้าที่ในการกำหนดความสัมพันธ์และประสานงานการทำงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำ ให้มี หรือปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่ไม่สอดคล้องหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ เพื่อแก้ปัญหาการปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจฯ ความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ การบูรณาการระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในวินิจฉัยปัญหาจากการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

- กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ๓ ลักษณะ คือ ๑. หน้าที่ต้องทำ ๒. หน้าที่พึงทำ และ ๓. หน้าที่ควรทำ

๔. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นำเสนอสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....ซึ่งสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็น และผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ซึ่งได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปเมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา ซึ่งสถานะของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อยู่ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำเรื่องพิจารณาแล้วเสร็จ เพื่อเสนอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว จำนวน ๕ ครั้ง ผ่านทางเว็บไซต์ของทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้ส่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สมาคมผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ปรับเปลี่ยนกลไกในการทำงานของการกระจายอำนาจใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคสอง โดยได้มีการกำหนดความชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะในเรื่องใดควรเป็นหน้าที่ และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ จากเดิมที่ใช้วิธีการกระจายภารกิจจากหน่วยงานของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปลี่ยนเป็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม

และจากเดิมที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปลี่ยนเป็นให้หน่วยงานของรัฐลดการจัดทำบริการสาธารณะ ลดการดำเนินภารกิจในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยจะมีการถ่ายโอนภารกิจนั้นทั้งหมดหรือไม่ให้คำนึงถึงความพร้อม และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนที่ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยหรือทำกิน โดยที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้าไปดำเนินการจัดบริการสาธารณะ เข้าไปสำรวจที่ดินเพื่อจัดเก็บภาษี การขออนุญาตใช้พื้นที่ หรือการแก้ไขปัญหาตามที่ประชาชนร้องขอได้ เนื่องจากติดขัดกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ไม่รองรับ

<u>การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ได้เสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัญหาอุปสรรคในการขออนุญาตใช้พื้นที่ในเขตพื้นที่ราชพัสดุซึ่งมีหน่วยงานของรัฐครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขออนุญาตดำเนินการขุดสระหรือเจาะน้ำบาดาลให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ราชพัสดุซึ่งหน่วยงานของรัฐครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ ซึ่งขั้นตอนการอนุญาตใช้ระยะเวลานานทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันระยะเวลาการอนุมัติงบประมาณ และส่วนใหญ่จะไม่อนุญาต ทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีน้ำใช้ โดยเฉพาะในที่ดิน ภ.บ.ท. ๕ ที่เป็นข้อพิพาทว่าประชาชนอยู่อาศัยมาก่อนจะมีการประกาศเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นกรณีที่ประชาชนบุกรุกที่ราชพัสดุ

๒. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้เสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า แนวทางในการปฏิบัติ เมื่อกฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสำรวจที่ดินเทศบาลก็ต้องเข้าไปดำเนินการตามที่กำหนดแม้ว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าก็ตาม ในส่วนของจำนวนพื้นที่ทางเทศบาลยังไม่มีข้อมูลว่าที่ดินนั้นมีจำนวนมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเทศบาลทุกแห่งต้องจะต้องเข้าไปดำเนินการสำรวจ กรณีการจัดเก็บภาษียังไม่สามารถดำเนินการเท่าได้ที่ควร เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ เช่น กรมป่าไม้ เป็นต้น

๓. กรมธนารักษ์

ผู้แทนกรมธนารักษ์ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัจจุบันการขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมธนารักษ์ดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีมาตราที่สำคัญ ๆ และกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ การขอและการพิจารณาให้ใช้ที่ราชพัสดุขึ้นอยู่กับความพร้อมของส่วนราชการที่ขอใช้และความถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนของเอกสารที่ยื่นประกอบการขอใช้ที่ราชพัสดุ ถ้าเอกสารต่าง ๆ ครบถ้วนและถูกต้อง กรมธนารักษ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และแจ้งให้ผู้ขอใช้ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ ปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมา คือ ความไม่พร้อมในเรื่องของเอกสารที่ขาดความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ต้องมีการขอเอกสารเพิ่มเติม ทำให้เกิดความล่าช้าขึ้นได้

ในกรณีที่มีการขอใช้ที่ราชพัสดุที่มีส่วนราชการอื่นครอบครองใช้อยู่แล้ว ปัจจุบันกรมธนารักษ์โดยกฎกระทรวงอนุญาตให้ดำเนินการใช้พื้นที่ราชพัสดุร่วมกันได้เฉพาะในพื้นที่เขตทางหลวงและเขตชลประทานเท่านั้น ถ้านอกเหนือจากนี้ต้องให้ส่วนราชการเดิมนั้นส่งมอบพื้นที่คืนให้แก่กรมธนารักษ์ก่อน

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุแล้ว ต่อมามีการนำไปจัดหาประโยชน์ก็จะต้องมีการพิจารณาเรื่องการกำหนดค่าเช่า ซึ่งถ้าการนำที่ราชพัสดุไปใช้ไม่เป็นไปตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องดำเนินการโดยวิธีประมูลเหมือนกับให้เอกชนเช่าโดยการเช่าและอัตราค่าเช่า จะเป็นไปตามประเภทการเช่า เช่น เช่าเพื่อการอยู่อาศัย การเกษตร หรือประโยชน์อย่างอื่น (เชิงพาณิชย์) ทั้งนี้ ตามคำสั่งกรมธนารักษ์ ที่ ๖๘๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดอัตราผลตอบแทนสำหรับหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้กำหนดอัตราผลตอบแทนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเช่าที่ราชพัสดุ กรณีเช่าเพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการในเชิงพาณิชย์ การให้บริการสาธารณะ เช่น ระบบประปา ระบบขนส่ง ฯลฯ ให้เรียกเก็บร้อยละ ๕๐ ของค่าเช่าตามลักษณะประเภทของการเช่า ภารกิจอีกด้านหนึ่งของกรมธนารักษ์ คือ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุเพื่อจัดหารายได้เป็นเงินรายได้ของแผ่นดิน ในกรณีเรียกคืนที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่เพื่อนำมาพัฒนาจัดหาประโยชน์เป็นรายได้ของแผ่นดินนั้น กรมธนารักษ์ก็ได้มีการดำเนินการอยู่ โดยในเบื้องต้นต้องมีการเจรจากับส่วนราชการเดิมเพื่อขอคืน จัดหาที่แปลงใหม่ (ที่ราชพัสดุเดิมที่มีอยู่แล้ว) สร้างชดเชยให้ใหม่ เปิดประมูล กำหนด TOR เพื่อหาเอกชนมาลงทุน เช่น ในกรณีที่จังหวัดนครสวรรค์ กรมธนารักษ์ขอคืนพื้นที่จากกรมสรรพสามิต โดยส่วนราชการเดิมตั้งเงื่อนไขว่าเอกชนที่ประมูลได้จะต้องสร้างอาคารชดเชยให้ เป็นต้น

๔. กรมที่ดิน

ผู้แทนกรมที่ดิน ได้นำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ได้แก่ที่สาธารณประโยชน์ ที่นสล. หรือที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมถึงแหล่งน้ำสาธารณะต่าง ๆ เช่น หนองน้ำ บึง ลำรางซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์แม้ว่าไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็อยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับแนวทางในการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะเป็นไปตามหนังสือเวียนของกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๒๙๔๖๖ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจการดำเนินโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ เห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ในระดับตำบล โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ ๕ ล้านบาท) ซึ่งมีโครงการเกี่ยวกับการเข้าใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์รวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินโครงการตามมาตรการดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องตามกฎหมายทันต่อการแก้ไขปัญหาจึงซักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์ ดังนี้

๑. กรณีกิจกรรมตามโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดินโดยไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และราษฎรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ดีกว่าเดิม ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามโครงการลักษณะดังกล่าวไม่ต้องขออนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือเทศบาลตำบลตามมาตรา ๕๐,๕๑ หรือเทศบาลเมืองตามมาตรา ๕๓,๕๔ หรือเทศบาลนครตามมาตรา ๕๖,๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๗,๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เช่น การปรับปรุงภูมิทัศน์ การขุดลอกแหล่งน้ำเดิมที่ตื้นเขิน การปรับปรุงถนนสาธารณะเดิมให้ใช้สัญจรได้ดียิ่งขึ้น เป็นต้น

๒. กรณีกิจกรรมตามโครงการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์โดยไม่มีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และมีการใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการชั่วคราว ไม่มีการก่อสร้างหรือปลูกสร้างอาคารถาวร เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จสามารถปรับพื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ การดำเนินกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวสามารถขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้คราวละไม่เกิน ๕ ปี ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอนุญาตตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘

๓. กรณีกิจกรรมตามโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการแตกต่างไปจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันเดิม เช่น การถมลำราง หรือคลองสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือนำที่ทำเลเลี้ยงสัตว์มาพัฒนาเป็นสวนสาธารณประโยชน์สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

๔. กรณีกิจกรรมตามโครงการเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีลักษณะการก่อสร้างหรือปลูกสร้างอาคารถาวรจะต้องดำเนินการขอถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหากทบวงการเมืองมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้ประโยชน์ ในที่ดินของรัฐก่อนที่การดำเนินการถอนสภาพตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะแล้วเสร็จสามารถยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวได้ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๓๓๑๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ เนื่องจากเป็นโครงการเร่งด่วนตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องเร่งรัดดำเนินการเสนอรายละเอียดโครงการตามาตรการให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดให้คำแนะนำและสนับสนุนการดำเนินการ หากมีกรณีที่ต้องมีการรังวัดที่ดินก็ให้เร่งรังวัดและสนับสนุนการรังวัดที่ดินด้วย

๕. กรมการปกครอง

ผู้แทนกรมการปกครอง ได้นำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า กรมการปกครองมีอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารประโยชน์แต่ไม่มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ โดยมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดขั้นตอนการดูแลรักษากรณีมีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ซึ่งกระบวนการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อนในการระงับข้อพิพาท หรือร้องทุกข์กล่าวโทษ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ หรือมีขัดข้องนายอำเภอสามารถเข้าไปร่วมหรือเป็นผู้ดำเนินการได้เป็นกรณีการให้ความช่วยเหลือโดยไม่ถือเป็นการขัดกันของอำนาจหน้าที่

สำหรับกรณีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยื่นคำขอต่อกรมที่ดิน ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการดำเนินการ โดยที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากประสบปัญหาเรื่องงบประมาณ ประเด็นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรมที่ดินได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ที่ผ่านมาได้มีการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ในส่วนของที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ จำนวนทั้งสิ้น ๑๒๘,๓๓๙ แปลง พื้นที่ ๖,๐๑๗,๘๑๖ ไร่ การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหน้าที่ระหว่างนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องงบประมาณในการดำเนินการก็ตาม ในส่วนของกรมที่ดินก็ได้มีการจัดสรรงบประมาณบางส่วน ในการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นประจำทุกปีเช่นเดียวกัน โดยได้ดำเนินโครงการดังกล่าวในทุก ๆ ปี ทั้งนี้ ในปีพ.ศ. ๒๕๖๔ กรมที่ดินได้กำหนดเป้าหมายไว้ จำนวน ๗๐๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๒,๕๐๐ ไร่ กรณีที่มีการเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาอยู่แล้วส่วนการอนุญาตให้ใช้ที่ดินนั้นจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเดิมกำหนดให้การขออนุญาตต้องขอต่อรัฐมนตรีปัจจุบันได้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้การอนุญาตกรณีที่ดินที่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า สำหรับการให้ใช้ที่ดินสาธารณประประโยชน์ปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ต้องเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ กรมที่ดินกำลังพิจารณาเสนอขอแก้ไขระเบียบดังกล่าว โดยให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๖. กรมป่าไม้

ผู้แทนกรมป่าไม้ ได้นำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า พื้นที่ป่าไม้ที่กรมป่าไม้ดูแลรับผิดชอบมี ๒ ประเภท ได้แก่ ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีนิยามที่กว้างมากเนื่องจากไม่มีแนวเขต และตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้คำนิยามว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ รวมถึงที่สาธารณประโยชน์ด้วย กรณีพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่มีหน่วยงานรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ให้ยื่นขอใช้ประโยชน์ภายในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ โดยมีกำหนดระยะเวลา ๑๘๐ วัน ซึ่งมีทั้งสิ้น ๕,๐๐๘ แห่ง ทั้งนี้ มีหน่วยงานที่ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการไว้และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะขยายระยะเวลาออกไปอีก ๑๒๐ วัน การขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งหน่วยงานที่ขอใช้ได้ไม่เกิน ๒๐ ไร่ การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้กรมป่าไม้ไม่ได้มอบอำนาจให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้พื้นที่เป็นผู้ให้การอนุญาต ในส่วนกรณีการโอนการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจในการโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนการใช้ประโยชน์ระหว่างหน่วยงานต้องมีหนังสือยินยอมการถ่ายโอนการให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ให้กับหน่วยงานใหม่ที่ประสงค์จะใช้พื้นที่หรือการโอนใบอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๒๘ ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดีกรมป่าไม้ โดยเสนอเรื่องมาพร้อมกัน และกรมกรมป่าไม้จะทำการยกเลิกการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ของหน่วยงานเดิมและให้การอนุญาตให้หน่วยงานใหม่ใช้พื้นที่นั้นแทน กรณีป่าสงวนและป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นอำนาจของอธิบดีหากมีมีพื้นที่ไม่เกิน ๒๐ ไร่ กรมป่าไม้ก็จะมอบอำนาจให้หน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้ให้การอนุญาตตามกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๒๓ หากเป็นป่าซึ่งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรเป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุญาต โดยต้องเสนอเรื่องมายังกรมป่าไม้ในส่วนของป่าสงวน หากเป็นกรณีที่การขอใช้นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดบริการสาธารณะสามารถขอใช้พื้นที่ได้ตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๓ นอกจากนี้กรณีการเข้าไปหาประโยชน์ในพื้นที่ป่าต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณา

การใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๓ เช่นเดียวกัน ในการอนุญาตตามระเบียบดังกล่าวปลัดกระทรวงในฐานะประธานกรรมการในการพิจารณาอนุญาตได้พิจารณาหาแนวทางในการมอบอำนาจในการอนุญาตให้มีความรวดเร็วขึ้นแต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากกฎหมายยังไม่เปิดช่องให้กระทำได้ สำหรับระยะเวลาในการยื่นขออนุญาตใช้พื้นที่กรณีเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ระยะเวลา ๑๔๒ วัน และขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ๖๐ วัน ในส่วนของกรณีเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ระยะเวลา ๖๕ วัน ทั้งนี้ ไม่รวมระยะเวลาในขั้นตอนการพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองซึ่งไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้

ในกรณีเรื่องที่ดินทำกินของราษฎร ขณะนี้กรมป่าไม้มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น การจัดสรรที่ดินทำกินให้กับราษฎรนั้นจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติซึ่งดูแลที่ดินที่ครอบคลุมหลายประเภทซึ่งที่ดินป่าสงวนแห่งชาติก็เป็นที่ดินประเภทหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติโดยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) นำมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้กับราษฎรในส่วนของกรมป่าไม้จะดำเนินการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยที่ดินที่จะนำมาจัดสรรนั้นมีทั้งสิ้นจำนวน ๓.๙ ล้านไร่ โดยจำนวนพื้นที่ทั้งหมดนั้นได้มาจากภาพถ่ายทางอากาศซึ่งเป็นพื้นที่ที่ราษฎรได้ทำกินอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ พื้นที่โดยรวมเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๓,๔,๕ ซึ่งคำนวณได้ประมาณ ๓.๙ ล้านไร่ และกรมป่าไม้ได้มีการสำรวจรังวัดและกำหนดเป็นพื้นที่เป้าหมายแล้ว โดยผ่านคณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินและปัจจุบันได้กระจายส่งมอบพื้นที่เป้าหมายให้แต่ละจังหวัดแล้ว เพื่อให้ทราบว่าในแต่ละจังหวัดมีพื้นที่เป้าหมายที่อยู่ในพื้นที่จำนวนกี่แห่งที่ใดบ้าง เพื่อเสนอต่อคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช. จังหวัด) เพื่อให้ความเห็นชอบและให้มีการยื่นคำขอใช้พื้นที่ต่อไป สำหรับปัญหาหรืออุปสรรคที่พบจากการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวคือ งบประมาณในการดำเนินการสำรวจพื้นที่ เนื่องจากกรมป่าไม้ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการ และหากได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ก็จะส่งผลดีต่อการดำเนินการที่รวดเร็วและครอบคลุมมากขึ้น

อย่างไรก็ตามกรมป่าไม้ได้มีการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ไปแล้ว จำนวน ๑ ล้านไร่เศษ และคงเหลืออีกประมาณ ๒.๙ ล้านไร่ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนของ คทช. จังหวัดและสำนักบริหารจัดการป่าไม้ในพื้นที่ในการส่งข้อมูลพื้นที่ที่ได้มีการสำรวจแล้วให้คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินจังหวัดอีกครั้งหนึ่งเพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุญาตต่อไป นอกจากนี้การสำรวจพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ในครั้งแรกจะขออนุมัติหลักการโดยเสนอเป็นแปลงใหญ่และจะดำเนินการรังวัดเป็นแปลงย่อยอีกครั้งหนึ่ง

๗. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้นำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับมีเจตนารมณ์เพื่อ สงวน คุ้มครอง ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง ห้ามไม่ให้บุคคลใดเข้าไปกระทำการใด ๆ ในพื้นที่ ยกเว้นจะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การใช้ประโยชน์หรือทำกิจกรรมใด ๆ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของอุทยานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมามีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของอุทยานจะเป็นไปในลักษณะการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ กฎหมายอุทยานและกฎหมายป่าไม้นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐการออกกฎหมายก็เพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การขอใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวต้องไม่เป็นไปในทางเสื่อมค่าหรือเสียหาย การขอใช้ประโยชน์ที่ดินอุทยานไม่ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งที่ผ่านมาการอนุญาตให้ทำถนนหรือไฟฟ้ากรมอุทยานได้อนุญาตเป็นรายกรณีและไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดห้ามกรณีเป็นการตัด หรือขยาย รวมถึงการขยายเขตไฟฟ้าห้ามไม่ให้กระทำยกเว้นมีความจำเป็น เช่น การบำรุงรักษาถนนลูกรังซึ่งเป็นหลุมบ่อก็สามารถปรับปรุงหรือบดอัดโรยหินคลุกได้

๘. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ได้นำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ภารกิจ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีพื้นที่รับผิดชอบทั้งสิ้น ๒๔ จังหวัด ทั้งเขตอ่าวไทยและ อันดามัน มีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ มีพื้นที่ป่าในความรับผิดชอบทั้งป่าชายเลน และป่าชายหาด และพื้นที่ป่ายชายเลนเท่านั้นที่จะสามารถดำเนินการเพื่อขออนุญาตใช้ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๙ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งด้วย การขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าชายเลนมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามไม่ให้ใช้ประประโยชน์ในที่ป่าชายเลน ได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ หากส่วนราชการใดประสงค์จะใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนจะต้องดำเนินการขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะยื่นเรื่องขออนุญาตต่อกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๙. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้นำเสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัญหาการขออนุญาตใช้ที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สำนักนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อดำเนินโครงการเกี่ยวกับแหล่งน้ำ ถนน อาคาร สถานที่ รวมถึงระบบประปา โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มี บันทึกข้อตกลง (MOU) กับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการในพื้นที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ทันต่องบประมาณที่หน่วยงานท้องถิ่นได้รับ สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ดำเนินการ ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การมอบอำนาจของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการอนุญาตให้ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคด้านแหล่งน้ำ ถนน ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจในการจัดทำประปาและบ่อน้ำบาดาลขนาดพื้นที่ไม่เกิน ๒ งาน เพื่อให้การดำเนินการรวดเร็วขึ้น ในส่วนที่มีปัญหาอยู่ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ คือ เรื่องของขนาดพื้นที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งควรกำหนดว่าแหล่งน้ำขนาดใดควรใช้พื้นที่เท่าใด การก่อสร้างประปาผิวดินแต่และขนาดต้องใช้พื้นที่เท่าใด ทั้งนี้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะได้จัดทำมาตรฐานในการมอบอำนาจได้ถูกต้องเหมาะสมกับขนาดพื้นที่ในการขอใช้

๒. การเข้าไปรังวัดขอบเขตพื้นที่เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการขออนุญาต รวมถึงการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ หากมีเอกสารทั้งสองกรณีเรียบร้อยแล้วก็สามารถดำเนินการได้เร็วขึ้น อำนาจในการพิจารณาอนุญาตของเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่จำกัดจำนวนเนื้อที่ หากกำหนดขนาดว่าประปาไม่เกิน ๒ ไร่ ก็สามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตได้ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานต้องทำข้อตกลงในการทำขอบเขตของงานให้ชัดเจน ในส่วนของงบประมาณเร่งด่วนที่เป็นงบประมาณที่มาจากนโยบายรัฐบาลในการกระตุ้นเศรษฐกิจจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งบางกรณี

พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขอใช้พื้นที่เกินความจำเป็น หรือเกินขนาดที่กำหนดไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดจะดำเนินการเจรจาให้มีการปรับลดขนาดพื้นที่ที่ขอใช้ลง นอกจากนี้กฎหมายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีการควบคุมเรื่องการนำดินออกนอกพื้นที่หรือนำลูกรังออกจากพื้นที่ด้วย

๑๐. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า การจัดสรรที่ดินทำกินของราษฎรที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักและบูรณาการในการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนภารกิจนั้น ในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอแสดงความเห็นใน ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก กรณีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ขณะนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการขับเคลื่อนในเรื่องของแผนที่ภาษีและการสำรวจเพื่อนำไปสู่การจัดเก็บภาษีรายได้ในพื้นที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามในกรณีของพี่น้องประชาชนที่เข้าไปทำกินในที่ดินของรัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นการทำเกษตรกรรม ซึ่งกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดให้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษี ๓ ปี เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะไม่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยจะเริ่มจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปีที่ ๔ และเพื่อบรรเทาปัญหาการจัดเก็บภาษีรัฐบาลได้กำหนดให้ปรับลดอัตราการจัดเก็บภาษีจากหนึ่งร้อยเต็มให้เหลือเพียงร้อยละสิบเท่านั้น

ประเด็นที่สอง การจัดบริการสาธารณะ เมื่อกฎหมายเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องการจัดบริการสาธารณะตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้

ประเด็นที่สาม การอุดหนุนงบประมาณให้กรมป่าไม้ ซึ่งมีประเด็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอุดหนุนงบประมาณในการรังวัดที่ดินรายแปลงได้หรือไม่ เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่าได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการ บำรุงรักษา ป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในเรื่องการสำรวจรังวัดที่ดินตามโครงการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับชุมชนแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถตั้งงบประมาณอุดหนุนให้กรมป่าไม้ได้

๑๑. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับและมีหลักการสำคัญคือ กำหนดให้ที่ดินทุกประเภทเมื่อมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดขึ้นจะต้องมีการเสียภาษีในที่ดินนั้น ดังนั้น เมื่อมีการใช้ประโยชน์จากที่ดินทั้งในส่วนที่ดินของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก็ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสำรวจ รวบรวมบัญชี รวมถึงการประเมินภาษีด้วย ซึ่งในเบื้องต้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปสำรวจที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นอาจเกิดปัญหา

ในทางปฏิบัติ ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้เชิญหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจรวมทั้งสิ้น ๓๓ แห่ง ได้แก่หน่วยงานรัฐที่มีพื้นที่ของตนเอง เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช พื้นที่ของทหาร หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟ เป็นต้น มาร่วมประชุมหารือ ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ กำหนดแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปสำรวจที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์ทั้งที่ดินของรัฐและรัฐวิสาหกิจ และให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบและให้หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจรับไปดำเนินการ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมมติรับทราบแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีในการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหา หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้วจะพบว่ากฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแล บำรุงรักษา ป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนของภารกิจตามแผนการถ่ายโอนได้คำนึงถึงการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ของหน่วยงานอื่นไว้ทั้งในส่วนของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานสำรวจและเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีอำนาจดำเนินการในพื้นที่ของหน่วยงานอื่นจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นด้วย และหากมีรายได้เกิดขึ้นก็ให้รายได้นั้นเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หน่วยงานของท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินงานในพื้นที่ของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเพื่อจัดทำบริการสาธารณะก็สามารถดำเนินการได้ โดยที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนหรือ พอช. มีบทบาทช่วยเหลือองค์กรชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพ การพัฒนารายได้ ซึ่งการทำบันทึกข้อตกลงนี้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมีการสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนโครงการที่ทำบันทึกข้อตกลงในพื้นที่แล้วประมาณ ๓๐๐ ตำบล

๖. ปัญหางบประมาณ

ปัญหางบประมาณที่ไม่สมดุลกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ

<u>การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัญหาเรื่องงบประมาณเป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้งบประมาณของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด หากมีการเสนอของบประมาณ จะไม่สามารถเสนอโครงการที่เป็นภารกิจ

ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเข้าไปสนับสนุนงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องของการศึกษา

๒. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้เสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองมีจำนวนลดลง เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ และนโยบายลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาล ทั้งนี้ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการจัดทำหนังสือถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสนอปัญหากรณีเทศบาลนครและเทศบาลเมืองสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากมาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาล โดยยังไม่ได้รับการชดเชยรายได้ ในขณะที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรเงินชดเชยดังกล่าวแล้ว

๓. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ได้เสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการจัดทำแผนที่ภาษี โดยได้ดำเนินการแล้ว ในทุกพื้นที่ สำหรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ ในห้วงระยะเวลาดำเนินการของปีพ.ศ. ๒๕๖๓ และปี พ.ศ. ๒๕๖๔ อาจทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้หายไป ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการชดเชยรายได้ในส่วนที่หายไปให้แล้ว กรณีการเข้าไปสำรวจพื้นที่ก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากกฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเข้าไปดำเนินการ และขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของข้อมูลที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้

นอกจากนี้ ปัญหาความล่าช้าในการเชื่อมโยงการแก้ปัญหาระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีราชการส่วนกลางจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ต่าง ๆ แต่ต้องการทราบปัญหาและรายละเอียดการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอเรื่องและโครงการมายังราชการส่วนกลาง ซึ่งขั้นตอนการแจ้งเรื่องจากราชการส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเสนอเรื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปยังราชการส่วนกลางใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันระยะเวลาการใช้จ่ายงบประมาณจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ และพบว่าในหลายกรณีเมื่อราชการส่วนกลางได้รับทราบปัญหาในระดับพื้นที่แล้ว แต่สั่งให้หน่วยงานที่ไม่มีความพร้อมในแก้ไขปัญหาเป็นผู้ดำเนินการ เช่น สั่งการให้อำเภอเป็นผู้ขุดลอกคูคลอง ทั้งที่ อำเภอไม่มีนายช่างโยธาเพื่อควบคุมงาน เป็นต้น ท้ายที่สุดต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารสัญญาในการดำเนินการ นอกจากนี้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ดินจากที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ใช้เวลานาน ทำให้ไม่ทันต่อการดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ การเปลี่ยนแปลงประเภทที่ดินจากที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แล้วพัฒนาพื้นที่ดินกล่าวเป็นแหล่งน้ำเพื่อสาธารณประโยชน์ จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น หน่วยงานที่ดูแลต้องมีงบประมาณเพียงพอ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีงบประมาณเพียงพอต่อการบำรุงรักษา แต่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนา ซึ่งศักยภาพดังกล่าวมักถูกนำมาพิจารณาในแง่ที่เป็นอุปสรรคต่อการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงประเภทที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงประเภทที่ดินจากที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ใช้เวลานาน ทำให้ไม่ทันต่อการดำเนินการตามงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ การเปลี่ยนแปลงประเภทที่ดินจากที่ทุ่งเลี้ยงสัตว์เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แล้วพัฒนาพื้นที่ดินกล่าวเป็นแหล่งน้ำเพื่อสาธารณประโยชน์ จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น หน่วยงานที่ดูแลต้องมีงบประมาณเพียงพอ เป็นต้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีงบประมาณเพียงพอต่อการบำรุงรักษา แต่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนา ซึ่งศักยภาพดังกล่าวมักถูกนำมาพิจารณาในแง่ที่เป็นอุปสรรคต่อการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงประเภทที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอข้อมูลต่อที่ประชุมว่า กรณีแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วย

๑) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ (ภาษีรัฐจัดสรร) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพาสามิต ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ เป็นต้น และภาษีที่รัฐแบ่งให้ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) เงินอุดหนุน แบ่งเป็น เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

๓) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ (ซึ่งต่อมาภายหลังเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจากยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม

โดยเป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ประการหนึ่งว่า“กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕

กรณีหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงที่จะจัดสรรเงินอุดหนุน โดยจะกำหนดก่อนที่สำนักงบประมาณหรือคณะรัฐมนตรีจะออกเป็นมติ ประมาณเดือนธันวาคม โดยจะกำหนดแนวทางว่าจะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จำนวนเท่าใด และจะกำหนดว่าจะให้เพิ่มขึ้นหรือจะให้เงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ๑.ตั้งตรงกับสำนักงบประมาณ และ ๒.ตั้งผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบแล้ว ก็จะส่งให้ สำนักงบประมาณ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่น ก็คือการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่เคยได้รับเกินกว่าร้อยละ ๓๐ เพราะการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นไปตามคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียง

หน่วยงานให้นโยบาย และให้ความคิดเห็น อีกทั้งในปัจจุบันการตั้งงบประมาณแบบตั้งตรงทำให้รายการดำเนินการต่าง ๆ ของเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ส่งผลให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกประกาศให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลเท่านั้น ส่วนกรณีเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล โดยผ่านกรมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งใช้หลักเกณฑ์ร้อยละ ๓๐ จัดสรรเท่ากัน ร้อยละ ๑๕ ตามจำนวนประชากร ร้อยละ ๑๕ ตามพื้นที่ และร้อยละ ๔๐ ผกผันตามรายได้ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับจัดสรรน้อยกว่าปีที่ผ่านมาให้ได้รับจัดสรรเท่าปีที่ผ่านมา ซึ่งใช้หลักเกณฑ์เดียวกับสำนักงบประมาณ

ส่วนกรณีจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ในการจัดเก็บงบประมาณที่เพิ่มขึ้นนั้น ขณะนี้อนุกรรมการจัดทำกฎหมายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงบประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ เสนอความคิดเห็น และให้นำกลับมาเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่เนื่องด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ทำให้อนุกรรมการจัดทำกฎหมายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลื่อนการประชุมออกไป โดยกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน ว่าภาษีฐานใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาษีใดใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล ทั้งนี้ภาษีใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในการจัดเก็บก็สามารถให้หน่วยงานเจ้าสังกัดจัดเก็บให้ได้ โดยมีค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามกฎหมายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการเพิ่มเติมประเภทของภาษีแต่อย่างใด เพียงแต่จัดระบบการจัดเก็บให้ชัดเจนเท่านั้น อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็จะมีภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าทะเบียนจดสิทธินิติกรรม ภาษีป้าย ภาษีการพนัน อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น (ภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจัดเก็บได้ในอนาคต) ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะมีภาษีรถยนต์ ภาษีค้าปลีกน้ำมัน ภาษีค้าปลีกยาสูบ ภาษีภาคโรงแรม อากรรังนกอีแอ่น (ภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจัดเก็บได้ในอนาคต) ส่วนภาษีที่ใช้ฐานร่วมกันคือภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีเหล่านี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดว่าจะให้ท้องถิ่นเท่าใด นอกจากนี้ยังมีภาษีตัวใหม่ คือ ภาษีอีเซอร์วิส ซึ่งกรมสรรพากรจะจัดเก็บจากผู้ใช้บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook) ยูทูบ (YouTube) ฯลฯ แล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนภาษีที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่ ฯลฯ

ส่วนการประกันรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกฎหมายฉบับนี้มีการประกันรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาทไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ เอาไว้ ซึ่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๑ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและได้เสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ปรับแก้ไขตามความคิดเห็นของหน่วยงาน โดยขณะนี้ได้ปรับแก้ไขเรียบร้อยแล้ว พร้อมนำเสนออนุกรรมการจัดทำกฎหมายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ส่วนประเด็นการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจด้านถนน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการประชุมพิจารณา โดยได้กำหนดไว้ชัดเจนระหว่างกรมทางหลวงชนบทและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ควรถ่ายโอนคืนให้กรมทางหลวงชนบท เพราะจะทำให้ผิดหลักการการกระจายอำนาจ ซึ่งการถ่ายโอนกลับคืนเป็นการแก้ไขที่ผิดจุด เพราะปัญหาที่แท้จริงคือการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณ

ประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีแนวคิดที่จะนำภาษีทุกประเภทมารวมกันแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งปรากฏว่ารัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเรื่องภาษี ที่จะจัดสรรตามแหล่งกำเนิด อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มิได้เพิกเฉย โดยได้กำหนดวงเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นตัวลดความเหลื่อมล้ำ จำนวน ๑๓๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยทั้งนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการประชุมเรื่องการปรับหลักเกณฑ์เงินอุดหนุนในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม๒๕๖๔

ประเด็นการชดเชยรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเงินสะสมมาชดเชยรายได้ในเรื่องที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลจะได้รับการชดเชย ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๑๖,๗๕๙ ล้านบาท ซึ่งขณะนี้ได้จัดทำหลักเกณฑ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคาดว่าจะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ส่วนกรณีเทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาได้รับชดเชยประมาณ ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท ขณะนี้ได้นำเสนอผ่านคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้สอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน โดยวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

กรณีกฎหมายกิจการพาณิชย์ ตอนนี้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ศึกษาเรื่องดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้จะนำมาศึกษาอีกครั้งหนึ่ง ส่วนกรณีกฎหมายกลางที่จะนำมาใช้แทนกฎหมายกว่า ๒๐๐ ฉบับในการถ่ายโอนภารกิจนั่น อาจกระทบต่อกรม กระทรวงได้ จึงต้องศึกษาให้รอบคอบอีกครั้ง

๕. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เสนอข้อมูลที่ประชุมว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการร่วมกับสถาบันการศึกษาทำการวิจัยและสำรวจ พบว่า ปัญหาหลักในเรื่องการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ กฎหมายภาษีที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองบังคับใช้มาเป็นเวลานานโดยไม่มีการแก้ไข ไม่มีแหล่งกำเนิดรายได้ใหม่ ข้อมูลฐานภาษีของผู้เสียภาษียังไม่ครบถ้วน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ไปตรวจสอบ และพบว่าข้อมูลดังกล่าวยังแตกต่างจากความเป็นจริงเกือบครึ่ง ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสนใจที่จะใช้จ่ายงบประมาณ มากกว่าการหารายได้

ส่วนประเด็นการประมาณการรายได้ท้องถิ่นที่ผิดพลาดอย่างมากนั้น เนื่องจากการประมาณการรายได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง จะเป็นหน่วยงานที่กำหนดตัวประมาณการรายได้ ซึ่งที่ผ่านมาจะประมาณการรายได้สูงกว่าการจัดเก็บจริงค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้มีการปรับลดเนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้น้อย

ประเด็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมเงินอุดหนุน ทั้ง ๗,๘๕๐ แห่ง เฉลี่ยอยู่ที่ละ ๘๐ ล้านบาท รายได้จัดเก็บเองอยู่ที่ ๔ ล้านบาท และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า ๔ พันกว่าแห่ง มีรายได้จัดเก็บเองต่ำกว่า ๑ ล้านบาท สำหรับรายได้ที่รัฐจัดสรรให้เฉลี่ยอยู่ที่ ๓๘ ล้านบาท รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ๔๒ ล้านบาท รายได้รวมเงินอุดหนุนประมาณ ๓๗ ล้านบาท ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าปี ๒๕๖๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้น้อยลงเนื่องจากภาษีสิ่งปลูกสร้าง ส่วนปี ๒๕๖๔ และปี ๒๕๖๕ น่าจะมีการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นแต่ไม่มาก เนื่องจากอยู่ในระยะฟื้นฟู

กรณีเงินอุดหนุน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะดูแลเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำ ๕ ปี และแผนพัฒนาถนน ๕ ปี โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะพิจารณาโครงการดังกล่าวก่อนนำเสนอสำนักงบประมาณ

กรณีภาษีปิโตรเลียมได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐โดยเหตุผลที่กำหนดให้ไม่เกินลิตรละ ๑๐ สตางค์ ก็เนื่องจากเพื่อความเป็นอิสระของผู้บริหารและสภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นๆ จึงไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน

๗. ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ และการกระจายอำนาจ

ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่ขาดหลักฐานรองรับการถ่ายโอนนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถของสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้นได้ ตลอดจนปัญหาการใช้ดุลพินิจในการให้อนุญาตใช้พื้นที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาในพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐ เช่น พื้นที่ของกรมป่าไม้ หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปใช้พื้นที่ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่สามารถเข้าไปพัฒนาหรือจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าวได้ เป็นต้น

<u>การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</u>

๑. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า ปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจ คือ ความซ้ำซ้อนในเรื่องภารกิจถ่ายโอนของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น กรณีเด็กและคนพิการ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับยังไม่มีความชัดเจนว่าสิ่งใดที่ท้องถิ่นดำเนินการได้ หรือดำเนินการไม่ได้ หรือกรณีถนนคาบเกี่ยวระหว่างท้องถิ่นหรือระหว่างพื้นที่ตำบลไม่สามารถหาเจ้าภาพ เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือปัญหาการถ่ายโอนถนน ซึ่งขณะนี้ อบจ. รับภารกิจถ่ายโอนมา แต่ปัจจุบันพบว่า หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจมาให้ อบจ. พยายามจะดำเนินการภารกิจดังกล่าวเอง และยังมีปัญหาการดำเนินโครงการที่ไม่ผ่านการทำประชาคม ส่งผลให้เกิดปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ปัญหาแหล่งน้ำในพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่กับกรมชลประทาน ถ้า อบจ. จะเข้าไปแก้ปัญหาเรื่องของการขุดลอกคลองหรือการระบายน้ำในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องขออนุญาต ซึ่งมีขั้นตอน ระเบียบของหน่วยงาน ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติ และใช้เวลานานพอสมควร

๒. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่ารัฐควรมีความจริงใจต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรดำเนินการโอนอำนาจพร้อมกับการถ่ายโอนภารกิจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่ กรณีการฉีดวัคซีนโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งคณะอนุกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดยังไม่มีบทบาทในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไม่ทราบว่าหากมีปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด สามารถประสานงานกับคณะอนุกรรมการฯ ให้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบว่าการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา มีการถ่ายโอนให้เฉพาะอำนาจหน้าที่ แต่มิได้ถ่ายโอนงบประมาณในการก่อสร้างหรือบำรุงดูแลรักษามาพร้อมกัน หรือถ่ายโอนงบประมาณมาพร้อมกันเพียงเล็กน้อยซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ จึงควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำมีอำนาจหน้าที่ในการก่อสร้างและดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีปริมาณเก็บกักน้ำน้อย เพื่อบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีศักยภาพดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อีกทั้ง การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรถ่ายโอนทั้งอำนาจหน้าที่และงบประมาณมาพร้อมกันอย่างเพียงพอ ประกอบกับหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำไม่ยินยอมถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอ้างว่าการถ่ายโอนมีขั้นตอนยุ่งยาก และการก่อสร้างเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำมีความยุ่งยาก จึงขอเสนอให้สนับสนุนงบประมาณและความรู้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยเฉพาะความรู้เพื่อดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำอาศัยเพียงการอบรมและคู่มือการปฏิบัติงานยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเก็บค่าบริการการใช้น้ำและบริการต่าง ๆ เกี่ยวกับแหล่งน้ำนั้น ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีผลกระทบกับชุมชน หรือการประสานงานกับกรมชลประทานซึ่งเป็นผู้จัดการและดูแลคลองส่งน้ำเป็นไปด้วยความล่าช้า ทำให้ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการขุดเจาะน้ำใต้ดิน การขุดเจาะเพื่อใช้น้ำใต้ดิน (น้ำบาดาล) ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน บางพื้นที่เมื่อขุดเจาะแล้วอาจพบน้ำ แต่บางพื้นที่กลับไม่พบน้ำที่นำมาใช้อุปโภคหรือบริโภคได้ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขุดเจาะบ่อน้ำตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว แต่กลับไม่พบแหล่งน้ำ เป็นเหตุให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดำเนินการตรวจสอบ สร้างความกังวลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจร่วมกับนายอำเภอในการดูแลบำรุงรักษาที่ดินสาธารณะ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบำรุงรักษาถนน แหล่งน้ำ หรือคูคลอง ต่าง ๆ จำเป็นต้องขออนุญาตจากนายอำเภอ เนื่องจากเป็นอำนาจซึ่งกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจร่วมกันตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละโครงการจำเป็นต้องขออนุญาตและปรึกษาหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดความล่าช้า ตัวอย่างเช่น การจะดำเนินการสร้างถนนในพื้นที่หนึ่ง จำเป็นต้องขออนุญาตกรมป่าไม้ ต้องปรึกษาหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่มายังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องขอความร่วมมือกับนายอำเภอ เป็นต้น จนไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามระยะเวลาการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนดไว้

คณะอนุกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดยังไม่มีบทบาทในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่าหากมีปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด สามารถประสานงานกับคณะอนุกรรมการฯ ให้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ภาคผนวก ง
รายชื่อที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ

รายนามที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ

๑. ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๓๓ คน ดังนี้

๑) นายสุพจน์ โตวิจักษณ์ชัยกุล
๒) นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๓) นายสมศักดิ์ พรผุดผ่อง
๔) นางสาวจิณณพัต เพ็งนรพัฒน์
๕) นายพงพัฒน์ จิตตานุรักษ์
๖) นางสาวถนอมขวัญ อยู่สุข
๗) นายยศ ธนารักษ์โชค
๘) นายประทวน สุทธิอำนวยเดช
๙) นายอติรุจฒ์ โอฬารสกุลวงศ์
๑๐) นายชิษณุพงศ์ ธนกิจบวรพันธุ์
๑๑) นายสมนึก วิทยารักษ์สรรค์
๑๒) นายประสพโชค บุญมี
๑๓) นายบัญญัติ เจตนจันทร์
๑๔) นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล
๑๕) นายพรเทพ ธนกุลรังสฤษฏ์
๑๖) นางนัทธมน จันทร์ฤกษ์
๑๗) นายมูฮัมมัดนูรมัน จูบีสู
๑๘) นางสาวรัติกร จันทร์แก้ว
๑๙) นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ
๒๐) นายสมัตพงศ์ อุตมะ
๒๑) นางสาววริษา องสุพันธ์กุล
๒๒) นายจิรทัศ ไกรเดชา
๒๓) ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม
๒๔) นายศุทธา ปริยวัฒน์
๒๕) นายกำพล วันทา
๒๖) นางสาวมณิตา รัตนเกษมชัย
๒๗) นายพีรร์พิชญ์ บำรุงชัยธรรม
๒๘) นายมนตรี รักษาดี
๒๙) นายวันชนะ ชัยรุ่งเรือง
๓๐) นางฉัตรพรรณ์ รัตนะฉายทอง
๓๑) นายพรพจน์ เพ็ญพาส
๓๒) นายศักดิ์ดา วิเชียรศิลป์
๓๓) นายสุรศักดิ์ เจิมสม

๒. ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ จำนวน ๑๓๒ คน ดังนี้

(๑) ศาสตราจารย์ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล
(๒) รองศาสตราจารย์สุมาลี สันติพลวุฒิ
(๓) รองศาสตราจารย์อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี
(๔) รองศาสตราจารย์บัณฑิต ชัยวิชญชาติ
(๕) รองศาสตราจารย์พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์
(๖) รองศาสตราจารย์ชคัตตรัย รยะสวัสดิ์
(๗) รองศาสตราจารย์นิรมัย พิศแข มั่นจิตร
(๘) รองศาสตราจารย์สัญญา เคณาภูมิ
(๙) รองศาสตราจารย์อลงกรณ์ อรรคแสง
(๑๐) รองศาสตราจารย์ปิยลักษณ์ โพธิวรรณ
(๑๑) รองศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ
(๑๒) รองศาสตราจารย์ธนพร ศรียากูล
(๑๓) รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี เอกวิทย์ มณีธร
(๑๔) รองศาสตราจารย์ยุภาพร ยุภาศ
(๑๕) รองศาสตราจารย์วิทยา ชินบุตร
(๑๖) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วสันต์ เหลืองประภัสร์
(๑๗) รองศาสตราจารย์ภักดี โพธิ์สิงห์
(๑๘) ผู้ช่วยศาสตราจารย์หทัยพันธน์ สุนทรพิพิธ
(๑๙) รองศาสตราจารย์ศิวดล กัญญาคำ
(๒๐) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อนุรัตน์ อนันทนาธร
(๒๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัญชัญ ยุติธรรม
(๒๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์กฤชวรรธน์ โลห์วัชรินทร์
(๒๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อัครเจตน์ ชัยภูมิ
(๒๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์
(๒๕) ผู้ช่วยศาสตราจารย์จิราพร บาริศรี
(๒๖) ผู้ช่วยศาสตราจารย์สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง
(๒๗) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธีรพงษ์ บัวหล้า
(๒๘) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อนุจิตร ชิณสาร
(๒๙) ผู้ช่วยศาสตราจารย์กมลวรรณ อยู่วัฒนะ
(๓๐) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริวดี วิวิธคุณากร
(๓๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุภศิษฎ์ ทวีแจ่มทรัพย์
(๓๒) นายวิชิต สุรดินทร์กูร
(๓๓) นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม
(๓๔) นายอภิเชษฐ เสมอใจ
(๓๕) นายบุญชู จันทร์สุวรรณ
(๓๖) นายพิเศษศักดิ์ ภักดีเทวา
(๓๗) นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส
(๓๘) นายไพรสณย์ ราหูรักษ์
(๓๙) นายกฤตวัฒน์ เลื่อนราม
(๔๐) สิบตำรวจโทมานพ แนวลาด
(๔๑) นายปรีชา สุขรอด
(๔๒) นายสุรินทร์ สะสม
(๔๓) นางเมธินี เทพมณี
(๔๔) นายวัชรชัย ไชยมาศ
(๔๕) นางสาวสมใจ สุวรรณศุภพนา
(๔๖) นายรัฐวุฒิชัย ใจกล้า
(๔๗) นางสาวปิ่นอนงค์ สมฤทธิ์
(๔๘) นายประสิทธิ์ สมัคร
(๔๙) นางวารุณี วงศ์พิมพ์พระ
(๕๐) จ่าเอกรณชัย มณีอินทร์
(๕๑) นางสาวณภัชภา กองไชย
(๕๒) นายบุญทิตย์ เมืองชื่น
(๕๓) นายอิทธิชัย ชูเรณู
(๕๔) ร้อยตรีธงชัย มณีศร
(๕๕) นายสุปรี เบ้าสิงห์สวย
(๕๖) นายสมัตพงศ์ อุตมะ
(๕๗) นายเฉลิม ประสาททอง
(๕๘) นายสมโภช ทองสุก
(๕๙) นายบรรณ แก้วฉ่ำ
(๖๐) นายบุญฤทธิ์ วระดี
(๖๑) นายฉลองกรุง ภคกุล
(๖๒) จ่าเอกอภิชาติ โชติชัชวาลย์กุล
(๖๓) นายนราพงษ์ วสิฏฐิตานนท์
(๖๔) พันจ่าตรีจักรวาล เหมือนบางซื่อ
(๖๕) นายธนกฤต รุ่งแสนทวี
(๖๖) นายชูชาติ อุทัยชิต
(๖๗) นายชาตรี ศรีวิชาฐา
(๖๘) นายษรัญพัฒน์ ทวีสิทธาพล
(๖๙) นายเธียรินทร์ ปัทมนิรันดร์กุล
(๗๐) นายศตวรรษ เทพชนะ
(๗๑) นายสวงค์ ใหม่ตัน
(๗๒) นางสาวบุษราภรณ์ พวงปัญญา

(๗๓) นายภาคิน เจริญนนทสิทธิ์
(๗๔) นายอภินันท์ ภาคสุโพธิ์
(๗๕) นายสมเจตน์ ทองเทศ
(๗๖) นายวิชัย ลุนสอน
(๗๗) นายสำเนียง มณีฉาย
(๗๘) นายวิกรม สวาทพงษ์
(๗๙) นางสาวเยาวลักษณ์ ชาวบ้านโพธิ์
(๘๐) นายธีรภัทร์ ถิ่นแสนดี
(๘๑) พันตำรวจเอกวสันต์ สิงห์ดา
(๘๒) นายบรรยงค์ เกียรติก้องชูชัย
(๘๓) นายศิวัช บุญเกิด
(๘๔) นางอริสา ขำชัยภูมิ
(๘๕) นายเนรมิตร จิตรรักษา
(๘๖) นายสุทิน ปินเครือ
(๘๗) นายทรงเกียรติ ล้านพลแสน
(๘๘) นายกิตติธัช ภูธนะโภคิน
(๘๙) นางสาวศุภากร สุรดินทร์กูร
(๙๐) นางสาวนัชชา อู่เงิน
(๙๑) นายบัญญัติ เจตนจันทร์
(๙๒) นายสุริยนต์ หลาบหนองแสง
(๙๓) นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล
(๙๔) นางสาวอังคณา อุดมพันธ์
(๙๕) นางเทียบจุฑา ขาวขำ
(๙๖) นายพลวัตร บรรดาศักดิ์
(๙๗) นายพิบูลย์ รัชกิจประการ
(๙๘) นายเจษฎา ลามอ
(๙๙) นายสายันต์ ภิรมย์กิจ
(๑๐๐) นางสาวจารุวรรณ อาบวารี
(๑๐๑) นายนพดล แก้วสุพัฒน์
(๑๐๒) นางสาวอัจฉรา เหลืองสวัสดิ์
(๑๐๓) นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์
(๑๐๔) นายกิตติภัฏ ธนาสนธิราช
(๑๐๕) นายกริช สินธุศิริ
(๑๐๖) นางโสรยา คณาสวัสดิ์
(๑๐๗) นายทวีศักดิ์ พันธ์วิเศษศักดิ์
(๑๐๘) นายมนูญ วิวรรณ
(๑๐๙) นายฉัตรกุล ชื่นสุวรรณกุล
(๑๑๐) นายภัทรวิทย์ อยู่วัฒนะ
(๑๑๑) นายสรณะ เทพเนาว์
(๑๑๒) นายชาตรี ศรีสันต์
(๑๑๓) นายสกล มาระโรจน์
(๑๑๔) ว่าที่ร้อยตรี แมน กันยารัตน์
(๑๑๕) นายธวัชชัย ปิยนนทยา
(๑๑๖) นางสาวอรทัยรัชต์ ภูมิวงค์พิทักษ์
(๑๑๗) นายโกพัสต์ สมสาร์
(๑๑๘) นายศักย์ศรณ์ เชิญบุรีพัฒน์
(๑๑๙) นายภาราดร แก้วบุตรดี
(๑๒๐) นางสาววดี บุญเที่ยง
(๑๒๑) นายวุฒิกร เดชกวินเลิศ
(๑๒๒) นางสาวศศิร์ธา คุ้มกุดขมิ้น
(๑๒๓) นายปณิธี บุญสา
(๑๒๔) นายประพันธ์ เทียรวิหาร
(๑๒๕) นายวีรชัย คำธร
(๑๒๖) นางสาว ศิวพร เสาวคนธ์
(๑๒๗) นายโอฬาร อ่องพะ
(๑๒๘) นางสกุลรัตน์ วิศิษฐ์ผจญภัย
(๑๒๙) นางสาวอทิตยา ขันธทัต
(๑๓๐) นางสาวฉัตรธิมา ยกชิ่ว
(๑๓๑) นายชรินทร์ ไชยะ
(๑๓๒) นายดำรงค์ชัย ไชยมงคล

๓. ที่ปรึกษาประจำคณะคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน ๗ คน ดังนี้

๑) นายบัญญัติ เจตนจันทร์
๒) นายฉลองกรุง ภคกุล
๓) นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์
๔) นายวัฒนา จำปาดิบรัตนกุล
๕) นายอรุณ คงเจริญ
๖) รองศาสตราจารย์ธนพร ศรียากูล
๗) นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม

ภาคผนวก จ
ภาพกิจกรรมการประชุมคณะกรรมาธิการ คณะอนุกรรมาธิการ

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๓ วันอังคารที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔







นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์ ประธานคณะกรรมาธิการการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเชิญ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เข้าร่วมประชุม

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๕ วันอังคารที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔





การประชุมพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเชิญนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เข้าร่วมประชุม

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๗ วันอังคารที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔





การประชุมพิจารณาการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบ และเป้าหมายการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ร่วมกับผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๙ วันอังคารที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔







การประชุมพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับผู้แทนจากกรมธนารักษ์

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๑๐ วันอังคารที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔





การประชุมพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๑๒ วันอังคารที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๔





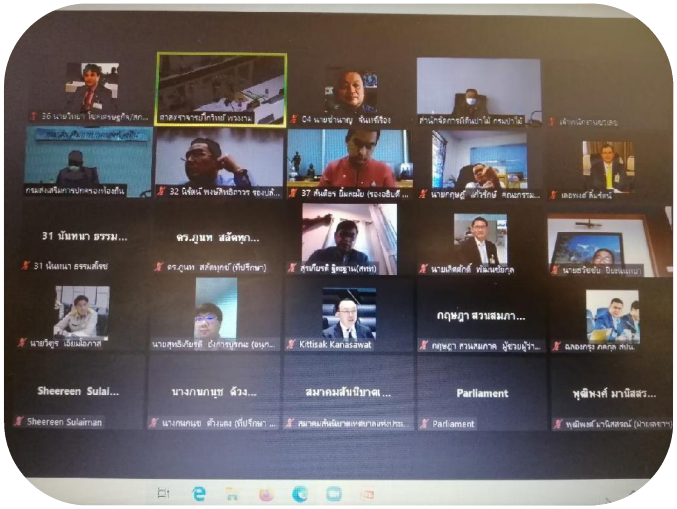


การประชุมพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นเรื่องการจัดซื้อวัคซีนป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID – 19) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๑๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔

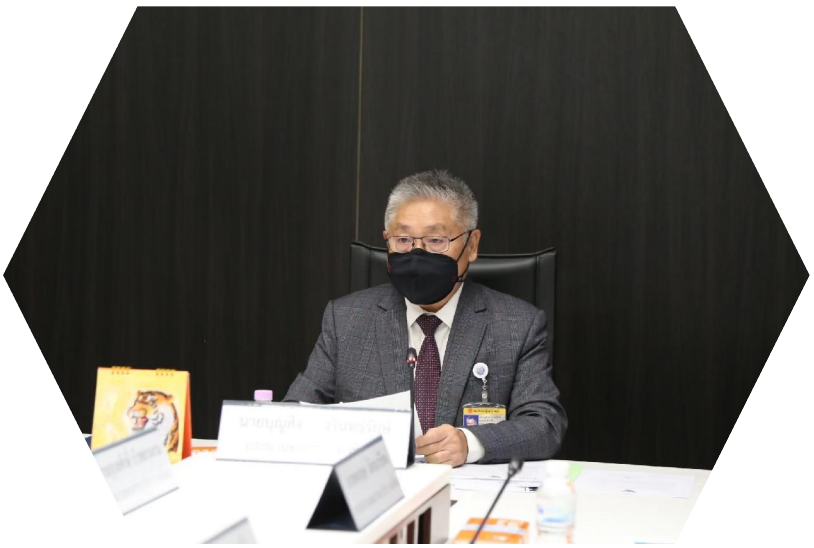






การกระชุมพิจารณาการจัดสรรสิทธิทำกินของราษฎรที่ทำกินในเขตพื้นที่ป่าสงวนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักและบูรณาการในการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนภารกิจ

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๓๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๕





การประชุมพิจารณาประเด็นปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๓๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕





การประชุมพิจารณาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นการถ่ายโอนภารกิจถนนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ โรงเรียนบ้านดอยช้าง ตำบลวาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย









การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ องค์การบริหารส่วนตำบลหัวง้ม ตำบลหัวง้ม อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย









การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ หอประชุมศาลากลางจังหวัดพะเยา อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และเยี่ยมชมแนวทางการบริหารจัดการน้ำ ณ โครงการชลประทานพะเยา






โครงการชลประทานพะเยา สำนักชลประทานที่2


PUMA





การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ หนองเล็งทราย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา และรับฟังการบรรยายสรุปแนวทางการพัฒนาหนองเล็งทราย โดยนายอำเภอแม่ใจ









การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ เทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และลงพื้นที่เยี่ยมชมการพัฒนาคลองแม่ข่า















ภาคผนวก ฉ
ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

คำชี้แจง

ตามที่สำนักงานฯ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพื่อพิจารณานั้น โดยที่ในขณะนี้คณะกรรมการฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
(ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง)
โทร. ๐๒ ๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๘ ต่อ ๑๓๐๒
(นางสาวอัลจนาฯ นายวิชญ์พลฯ
นางสาวสินีนาถ และนางสาวสุกฤตาฯ)
โทรสาร ๐๒ ๒๒๖ ๕๑๙๔

ร่างฯ ฉบับรับฟังความคิดเห็น

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยให้มีกฎหมายกำหนดให้การดูแลและการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ เพื่อให้การกระจายอำนาจเกิดผลอย่างจริงจังและเป็นขั้นตอนตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละแห่ง ซึ่งมีขีดความสามารถและความจำเป็นแตกต่างกัน สมควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างฯ ฉบับรับฟังความคิดเห็น

ร่าง

พระราชบัญญัติ

กำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกรอบและเป้าหมาย
การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมาย
การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
ที่มีกฎหมายจัดตั้ง

"บริการสาธารณะ" หมายความว่า การดำเนินการใด ๆ ที่มุ่งต่อประโยชน์ ความสุข การอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย การศึกษา การสาธารณสุข และการพัฒนาหรือสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นส่วนรวม และให้หมายความรวมถึงกิจกรรมสาธารณะด้วย

"กิจกรรมสาธารณะ" หมายความว่า กิจกรรมที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเพื่อจูงใจให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการอันเป็นประโยชน์ต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชนทั้งในด้านความสามัคคี การรักษาความสงบเรียบร้อย การบำรุงรักษาประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา การท่องเที่ยว กีฬา และกิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่หมายความรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "ก.ก.ถ." ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีกำหนด เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๓) ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสองคน ผู้แทนเทศบาลจำนวนสามคน ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนห้าคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกเมืองพัทยา เว้นแต่ในกรณีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งด้วย ให้นายกเมืองพัทยาและผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งเลือกกันเองหนึ่งคนเป็นกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๖) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองในสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และผู้มีประสบการณ์และความรอบรู้ในด้านการพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชนอย่างน้อยหนึ่งคน ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ให้เลขาธิการเป็นเลขานุการ

กรรมการตาม (๒) จะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาประชุมแทนมิได้ เว้นแต่เป็นการมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

กรรมการตาม (๓) ต้องมาประชุมด้วยตนเอง เว้นแต่จะมอบหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งดังกล่าวมาประชุมแทน แต่ไม่ทำให้ผู้มอบหมายพ้นจากความรับผิด

ส่วนราชการใดที่มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ไม่ปฏิบัติตามมติของ ก.ก.ถ. ให้ถือว่าหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นกรรมการนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิกรรมการโดยตำแหน่งดังกล่าวที่ลงมติไม่เห็นด้วยหรือได้มีข้อสังเกตต่อมติของ ก.ก.ถ. นั้นไว้แล้วในอันที่จะเสนอการไม่เห็นด้วยหรือข้อสังเกตนั้นต่อคณะรัฐมนตรี

การไม่เข้าร่วมประชุมไม่ว่าด้วยเหตุใด ไม่เป็นเหตุให้ไม่ต้องปฏิบัติตามความในวรรคห้า

มาตรา ๗ กรรมการตามมาตรา ๖ (๖) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๖) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๗) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๘ กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น พ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือลาออก

ในกรณีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งนอกเหนือจากเมืองพัทยาให้นำความในวรรคหนึ่งไปใช้บังคับกับกรรมการตามมาตรา ๖ (๕) ที่มิใช่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ (๖) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

กรรมการตามวรรคหนึ่งอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการอีกได้แต่จะเป็นกรรมการติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

ในวาระเริ่มแรก เมื่อครบกำหนดสองปี ให้กรรมการตามมาตรา ๖ (๖) ออกจากตำแหน่งจำนวนหกคนโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับสลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่มิให้นับเป็นวาระการห้ามดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งของกรรมการผู้นั้น

ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ (๖) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๔) นายกรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา ๖ (๔) หรือ (๖) ว่างลง หรือกรรมการตามมาตรา ๖ (๕) ที่มิใช่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ว่างลง ในกรณีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งนอกเหนือจากเมืองพัทยา ให้ดำเนินการเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการแทนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่ในกรณีกรรมการตามมาตรา ๖ (๖) มีวาระเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่แต่งตั้งก็ได้

กรรมการตามมาตรา ๖ (๖) ซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการเลือกหรือแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคหนึ่งและยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้โดยให้ถือว่ากรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

มาตรา ๑๒ การประชุมของ ก.ก.ถ. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๓ ให้ ก.ก.ถ. มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ และการดำเนินการตามมาตรา ๒๔

(๒) แนะนำ ส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกัน หรือร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษีและอากร

(๕) กำหนดกลไกและขั้นตอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบและเป้าหมายตามหมวด ๓ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ และระเบียบ รวมทั้งมาตรการหรือแผนงานที่จำเป็นเพื่อเร่งรัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกรอบและเป้าหมายตามหมวด ๓

(๗) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกลไกและขั้นตอนตามหมวด ๔ เสนอคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๘) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและขีดความสามารถในการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นเพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อความจำเป็นในการยกระดับท้องถิ่นให้เจริญและพัฒนายิ่งขึ้น

(๙) หน้าที่หรืออำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

กลไกและขั้นตอนตาม (๕) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม

มาตรา ๑๔ เมื่อมีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก.ก.ถ. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่ ก.ก.ถ. มอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ก.ถ. มีอำนาจมีหนังสือเรียกหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาหรือให้มาชี้แจงได้

หมวด ๒
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑๖ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสำนักงานเลขานุการของ ก.ก.ถ. และรับผิดชอบในงานเลขานุการและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) สำรวจ รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอต่อ ก.ก.ถ. รวมทั้งดำเนินการตามที่มาตรา ๒๖ กำหนด

(๓) ช่วยเหลือ แนะนำ และประสานการปฏิบัติงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามกลไกและขั้นตอนตามหมวด ๔

(๔) ติดตามการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่มาตรา ๒๘ กำหนด

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่ ก.ก.ถ. มอบหมาย

ให้มีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงาน

หมวด ๓
กรอบและเป้าหมายการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๑๗ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

(๑) บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานของรัฐไม่พึงกระทำ

(๒) บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐมีส่วนในการร่วมมือ ส่งเสริม หรือสนับสนุน

(๓) บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำคู่ขนานกับหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๑๘ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๗ (๑) ได้แก่

(๑) สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ บริการสาธารณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำ

(๒) สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ บริการสาธารณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง

หน่วยงานของรัฐไม่พึงกระทำบริการสาธารณะที่กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง บริการสาธารณะในเรื่องใดที่หน่วยงานของรัฐอาจเข้าไปจัดทำในพื้นที่องค์กรบกครองส่วนท้องถิ่นใดได้หรือไม่เพียงใด ภายใต้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขประการใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกฎกระทรวงดังกล่าวจะกำหนดตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือแต่ละแห่งตามความเหมาะสมก็ได้ และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนกิจการหรือทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กำหนดรายละเอียดการถ่ายโอน ระยะเวลา ทรัพย์สิน และงบประมาณที่จะต้องโอนหรือจัดสรรไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐไว้ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามวรรคสอง ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะต้องดำเนินการให้มีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว แม้กฎหมายนั้นจะกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นการเฉพาะ ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำบริการสาธารณะนั้น

มาตรา ๑๙ บทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๘ วรรคสอง ไม่มีผลเป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐในการส่งเสริม สนับสนุน หรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวและไม่เป็นการห้ามหน่วยงานของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ระยะเวลา ขอบเขตการดำเนินการ และการแบ่งปันรายได้ ในการเข้าจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้เป็นไปตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐนั้นตกลงกัน

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม และหน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๑๘ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน การจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องมีลักษณะเป็นการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำร้องขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๘ วรรคสามแล้ว ถ้าหน่วยงานของรัฐนั้นยังมิได้เสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีรายได้จากค่าธรรมเนียมหรือรายได้อื่น หน่วยงานของรัฐนั้นต้องแบ่งรายได้ดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตอำนาจตามที่จะตกลงกันแต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของรายได้ที่จัดเก็บได้ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้เป็นหน้าที่ของ ก.ก.ถ. ที่จะต้องติดตาม เร่งรัด หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรี

ภายในเวลาที่กำหนด ให้ ก.ก.ถ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งเสนอร่างกฎหมายที่จำเป็นตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม

มาตรา ๒๐ บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำตามมาตรา ๑๗ (๒) ได้แก่

(๑) สำหรับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ บริการสาธารณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำได้เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ บริการสาธารณะที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวงนอกจากที่กำหนดไว้แล้วในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง

บริการสาธารณะตาม (๑) หรือ (๒) ที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ในเรื่องใดสมควรลดการดำเนินการลงทั้งหมดหรือบางส่วนเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในกฎกระทรวงดังกล่าวให้กำหนดการโอนกิจการ ทรัพย์สิน และขั้นตอนและระยะเวลาในการโอนตามที่จำเป็นไว้ด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละแห่งตามความเหมาะสม

เมื่อมีการออกกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน หรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กำหนด

มาตรา ๒๑ บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำคู่ขนานกับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๗ (๓) ได้แก่ บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดทำหรืออาจทำได้ หรือมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำ บรรดาที่มิได้เป็นบริการสาธารณะตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐

การทำบริการสาธารณะคู่ขนานกันตามวรรคหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐต้องไม่มุ่งหมายโดยตรงเพื่อเป็นการแข่งขันกัน แต่เป็นการร่วมมือ ส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดประโยชน์และอำนวยความสะดวกสูงสุดแก่ประชาชน ทั้งนี้ ก.ก.ถ. จะกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือเงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวก็ได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามข้อกำหนดนั้น

การกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือเงื่อนไข ตามวรรคสอง ก.ก.ถ. จะกำหนดเป็นการทั่วไป หรือจะกำหนดเฉพาะบางบริการสาธารณะก็ได้

มาตรา ๒๒ การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ ให้คำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ประโยชน์และความสะดวกที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

(๒) ศักยภาพ ความสามารถ และความพร้อมในด้านกำลังคนและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละแห่งในการจัดทำบริการสาธารณะ

กฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ ไม่มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับ ติดตาม และตรวจสอบตามกฎหมาย หรือไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือมาตรฐานอื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

มาตรา ๒๓ บริการสาธารณะใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะ หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือทั่วถึง และ ก.ก.ถ. เห็นว่าเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีขีดความสามารถในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้เอง ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นยังมิใช่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ ก.ก.ถ. เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเพิ่มเติมให้หน้าที่และอำนาจดังกล่าวเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ให้ถือว่าหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ระบุว่าบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ หรือมาตรา ๒๑ และในกรณีจำเป็นให้ ก.ก.ถ. เสนอแนะการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๐ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง พร้อมกับการเสนอพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย

(๒) ในกรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่แล้ว มิให้นำกฎหมายที่กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะมาใช้บังคับกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้ ก.ก.ถ. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนในพื้นที่ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสอดคล้องกับความพร้อมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความสะดวกในการใช้บริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่ ก.ก.ถ. เห็นว่าการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายใดแล้วจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่หรือจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ก.ก.ถ. อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบให้มีการมอบอำนาจหรือแต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุญาตดังกล่าวด้วยได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้มีผลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายมีอำนาจมอบอำนาจให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้นได้ แม้กฎหมายนั้นจะมิได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจไว้หรือได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจไว้เป็นประการอื่นก็ตาม

(๒) ในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ นายทะเบียน ผู้อนุญาต ผู้รับแจ้ง หรือตำแหน่งอื่นเพื่อให้มีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายหรือมีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติการตามกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีอำนาจแต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตหรือมีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติการตามกฎหมายนั้นได้ แม้กฎหมายนั้นจะกำหนดให้ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นก็ตาม

(๓) บรรดาค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เบี้ยปรับหรือค่าบริการอื่นใดที่เรียกเก็บตามกฎหมายที่มีการมอบอำนาจหรือแต่งตั้งตาม (๑) หรือ (๒) ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการอนุมัติ รับจดหรือขึ้นทะเบียน รับแจ้ง และให้อาชญาบัตรด้วย

เมื่อมีการมอบอำนาจหรือแต่งตั้งตาม (๑) หรือ (๒) แล้ว ให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้แต่งตั้ง มีหน้าที่กำกับดูแลให้ผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับแต่งตั้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และมีอำนาจสั่งระงับหรือเพิกถอนการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับแต่งตั้งได้ และเมื่อได้ระงับหรือเพิกถอนการดำเนินการใดแล้วให้รายงานไปยังผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ก.ก.ถ. ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งที่แตกต่างกันด้วย

เพื่อประโยชน์ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ได้รับมอบอำนาจตาม (๑) หรือได้รับแต่งตั้งตาม (๒) ให้ถือว่าคำสั่งของบุคคลดังกล่าวเป็นคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ

มาตรา ๒๕ การถ่ายโอนกิจการในเรื่องใดที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ และต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ในระหว่างที่ยังแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้นไม่แล้วเสร็จ และเป็นกรณีที่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความพร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจนั้นตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ว่าผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการมอบอำนาจหรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จะเห็นเองหรือได้รับแจ้งจาก ก.ก.ถ. ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมีอำนาจและมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบ อนุมัติ หรืออนุญาตในเรื่องนั้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการแทนได้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการจัดทำภารกิจในเรื่องนั้นได้ ในการนี้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้ด้วยก็ได้ และในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบอำนาจหรือแต่งตั้งไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดดังกล่าว ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจะถอนการมอบอำนาจหรือการแต่งตั้งก็ได้

การมอบอำนาจและการถอนการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือ และผู้รับมอบอำนาจ จะมอบอำนาจต่อไปมิได้ เว้นแต่ผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้มอบอำนาจต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ให้บรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต เบี้ยปรับ ค่าปรับหรือรายได้อื่นใดอันเกิดจากการดำเนินการจัดทำกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

หมวด ๔
กลไกและขั้นตอนการกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานมีหน้าที่ในการสำรวจ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพ ความสามารถ และความพร้อมในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละแห่ง รวมทั้งอุปสรรคและปัญหาที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับ ก.ก.ถ. ในการเสนอแนะการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ หรือดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะได้มากขึ้นและอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในอันที่จะร่วมมือและให้ความช่วยเหลือหรือร่วมดำเนินการตามที่สำนักงานร้องขอ

มาตรา ๒๗ เมื่อมีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ แล้ว ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้แล้วเสร็จภายในสามปี ในระหว่างเวลาดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ในกรณีตาม (๑) หน่วยงานของรัฐต้องอนุญาตหรือโอนทรัพย์สินที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวได้ตลอดเวลาที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น ในการโอนทรัพย์สินดังกล่าว ถ้าเป็นทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจโอนให้โดยไม่คิดมูลค่าโดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจจะโอนให้เปล่า หรือคิดราคาตามมูลค่าทางบัญชี ณ วันที่โอน ก็ได้ ระยะเวลาที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชำระราคาดังกล่าว ให้คำนึงถึงฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับมูลค่าทรัพย์สินหรือระยะเวลาการชำระเงินที่ไม่อาจตกลงกันได้ ให้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี

(๓) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะตาม (๑) อยู่แล้ว และมีหน่วยงานของรัฐจัดทำบริการสาธารณะในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ด้วย ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ ให้แล้วเสร็จ ภายในสามปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ และให้นำความใน (๒) มาใช้บังคับกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่ต้องเลิกใช้ด้วยโดยอนุโลม

(๔) เมื่อปรากฏว่ามีบริการสาธารณะใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแต่ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกหรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่มีประสิทธิภาพ หรือต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ ให้ ก.ก.ถ. ปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ หรือกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดทำหรือแก้ไขปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการปรับปรุงกฎกระทรวงดังกล่าว ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะจัดทำบริการสาธารณะนั้นไปพลางก่อนก็ได้

มาตรา ๒๘ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพ ให้ ก.ก.ถ. ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำ และประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรฐานขั้นต่ำตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดเป็นสำคัญ

มาตรา ๒๙ การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากทรัพย์สินหรือโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการสาธารณะนั้นเกิดความชำรุด หรือเสียหาย มีความจำเป็นต้องซ่อมแซม ปรับปรุง หรือป้องกัน โดยรีบด่วน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นมิได้ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทรัพย์สินหรือโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการสาธารณะนั้นอยู่ในเขตมีอำนาจเข้าซ่อมแซมหรือปรับปรุงได้ตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลอื่นใดนอกจากหน่วยงานของรัฐนั้นเข้าไปหรือกระทำการใดกับทรัพย์สินหรือโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการสาธารณะนั้น มิให้นำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับกับการเข้าไปและการซ่อมแซมหรือปรับปรุงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีทรัพย์สินหรือโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการสาธารณะประสบหรือก่อให้เกิดภยันตรายอย่างร้ายแรงด้วยโดยอนุโลม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทรัพย์สินหรือโครงสร้างพื้นฐานสำหรับบริการสาธารณะนั้นอยู่ในเขตมีอำนาจเข้าไประงับหรือป้องกันภยันตรายนั้นได้โดยไม่ต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบก่อนได้ แต่ต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐนั้นทราบทันทีที่ทำได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หากเกิดความเสียหายใดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือโครงสร้างพื้นฐานนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องรับผิดชอบ

ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม ปรับปรุง หรือป้องกันตามวรรคหนึ่ง หรือการระงับหรือป้องกันภยันตรายตามวรรคสองเป็นจำนวนเท่าใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชดใช้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ

หมวด ๕
ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน

มาตรา ๓๐ ในการจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๑๗ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจร่วมมือกันดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัด และสามารถบริการได้อย่างทั่วถึง

ในกรณีที่ ก.ก.ถ. เห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะใด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ร่วมมือกันดำเนินการจะทำให้บริการสาธารณะนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความคุ้มค่า และเป็นการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนยิ่งขึ้น ก.ก.ถ. จะประกาศกำหนดให้บริการสาธารณะนั้นเป็นบริการสาธารณะที่ต้องมีการร่วมมือกันก็ได้

การร่วมมือกันตามวรรคหนึ่งและวรรคสองหมายความถึงการจัดตั้งองค์กรร่วมกัน การร่วมกันดำเนินกิจการ การลงทุนร่วมกัน การบริหารกิจการร่วมกัน การมอบหมายหรือยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเข้าทำบริการสาธารณะในเขตของตน หรือการร่วมมือกันโดยวิธีอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อประกาศตามวรรคสองมีผลใช้บังคับแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะที่ ก.ก.ถ. ประกาศกำหนดตามวรรคสอง โดยการร่วมมือกัน เว้นแต่ ก.ก.ถ. จะกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นอย่างอื่น

การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมกัน มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขต

ความในมาตรานี้ไม่เป็นการตัดอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมมือกับเอกชนจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๓๑ บริการสาธารณะใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นภารกิจของหน่วยงานของรัฐโดยบุคคลอื่นจะกระทำมิได้หรือทำได้แต่ต้องได้รับอนุญาต และหน่วยงานของรัฐนั้นไม่สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงภายในเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ ถ้าบริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้ โดยมิให้นำกฎหมายที่ห้ามมิให้บุคคลอื่นทำบริการสาธารณะนั้นมาใช้บังคับกับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และในกรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นจำเป็นต้องเชื่อมต่อหรือใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ในการบริการประชาชน ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ

และดำเนินการให้การเชื่อมต่อหรือใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปโดยเรียบร้อยและปลอดภัย และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นรัฐวิสาหกิจ จะเรียกเก็บค่าภาระในการเชื่อมต่อหรือใช้ประโยชน์เกินสมควรไม่ได้

โครงสร้างพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสร้างขึ้นเพื่อทำภารกิจตามวรรคหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะโอนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ทำบริการสาธารณะนั้นอยู่แล้วก็ได้ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจนั้นต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสมควร

การพิจารณาความสมควรแห่งค่าภาระตามวรรคหนึ่งหรือเงินชดเชยตามวรรคสองให้คำนึงถึงฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาระที่ประชาชนผู้ใช้บริการจะต้องรับ หรือประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจนั้นได้รับ แล้วแต่กรณี เป็นสำคัญ

ในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันเกี่ยวกับค่าภาระหรือเงินชดเชยได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นที่สุด ในระหว่างที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจต้องอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมต่อหรือใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนตามคำร้องขอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

มาตรา ๓๒ ในการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๓๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องจัดทำความตกลงร่วมกัน ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญตามที่ ก.ก.ถ. กำหนด และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาข้อตกลงให้ ก.ก.ถ. ทราบด้วย

ในกรณีที่ ก.ก.ถ. เห็นว่าบันทึกความตกลงตามวรรคหนึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอย่างร้ายแรง หรือจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างรุนแรงแก่ประชาชน ให้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่ทำข้อตกลงดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว

มาตรา ๓๓ ให้เป็นหน้าที่ของ ก.ก.ถ. ที่จะส่งเสริม สนับสนุน และดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ในกรณีที่ปรากฏว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นหน้าที่ของ ก.ก.ถ. ที่จะต้องเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยเร็ว

หมวด ๖
การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๔ การจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๕ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองเพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ และเกิดความทัดเทียมกันแก่ประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด

ในระหว่างที่ยังไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการโดยทั่วไปที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นทุกปีจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพียงพอตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.ก.ถ.กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดความเพียงพอตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.ก.ถ. เสนอจำนวนรายได้พื้นฐานขั้นต้นและรายได้เป้าหมายที่ควรเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละประเภทจะพึงต้องมีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ถือเป็นเป้าหมายในการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีตามวรรคหนึ่งและการจัดสรรเงินอุดหนุนตามวรรคสอง

การกำหนดความเพียงพอตามวรรคสามให้ทำไม่ช้ากว่าทุกสามปี

ในการเสนอแนะตามวรรคสาม ก.ก.ถ. จะเสนอจำนวนรายได้พื้นฐานขั้นต้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาดหรือบางแห่งเป็นการเฉพาะด้วยก็ได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้ไม่ถึงรายได้พื้นฐานขั้นต้นตามวรรคสาม ให้ ก.ก.ถ. นำเงินจัดสรรที่รัฐจัดให้ตามวรรคสองจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนมีรายได้ถึงจำนวนรายได้พื้นฐานขั้นต้นก่อน เหลือเท่าใดจึงนำไปจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ก.ถ. กำหนด แต่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่เรียกเก็บภาษี อากร หรือรายได้ที่พึงเรียกเก็บเป็นจำนวนเท่าใด ให้นำจำนวนดังกล่าวหักออกจากเงินอุดหนุนที่จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในระหว่างที่รัฐยังต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสอง ภายในสิ้นเดือนตุลาคมของทุกปี ให้ ก.ก.ถ. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจัดสรรให้ตามวรรคสองสำหรับปีงบประมาณถัดไป และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงบประมาณดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมตินั้น เพื่อให้ ก.ก.ถ. นำเงินนั้นไปจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคห้าต่อไป

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนอกเหนือจากการจัดสรรตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๖ บรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติใดที่อ้างถึงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ถือว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมตินั้นอ้างถึงพระราชบัญญัตินี้ และที่อ้างถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วย

การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าอ้างถึงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๗ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ให้กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นกรรมการตามมาตรา ๖ (๔) หรือ (๕) แห่งพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นับวาระการดำรงตำแหน่งและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นวาระการดำรงตำแหน่งและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

(๒) ให้กรรมการกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นกรรมการตามมาตรา ๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเพื่อประโยชน์แห่งมาตรา ๙ วรรคสอง ให้ถือว่าการได้รับแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการแต่งตั้งในวาระแรก

ให้หลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกกันเองหรือการสรรหาที่นายกรัฐมนตรีกำหนดและใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่านายกรัฐมนตรีจะยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง

มาตรา ๓๘ ให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ยังคงใช้ได้ต่อไปจนกว่าแผนดังกล่าวจะสิ้นอายุ เว้นแต่จะมีกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๘ มีผลใช้บังคับสำหรับกิจการใดให้แผนดังกล่าวสำหรับกิจการนั้นเป็นอันสิ้นสุดลงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

ให้ ก.ก.ถ. ดำเนินการจัดทำร่างกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาไม่ช้ากว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่อาจดำเนินการได้แล้วเสร็จ จะขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ไม่เกินหกเดือน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ยังไม่อาจเสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้ ให้กรรมการตามมาตรา ๖ (๓) (๔) (๕) และ (๖) พ้นจากตำแหน่ง และจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการอีกมิได้ ในกรณีที่ความล่าช้าเกิดจากสำนักงาน ก.ก.ถ. ให้เลขาธิการพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๓๙ ให้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในหมวด ๓ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่ากฎหมายว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับ โดยให้หน้าที่

และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบรายได้พื้นฐานขั้นต้นและรายได้เป้าหมายที่ควรเป็นตามมาตรา ๓๕ แล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๕

มาตรา ๔๐ ให้บรรดาระเบียบ ประกาศ และมติที่ออกตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๑ ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้

ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน อำนาจหน้าที่ หนี้ สิทธิ เงินงบประมาณ และบรรดาข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ช
รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น







รายงานการศึกษา
คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรค
ในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ
และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ
ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สภาผู้แทนราษฎร













รายงานการศึกษา
คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษา
การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ
กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ
ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทสรุปผู้บริหาร

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับที่ ๑) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการบริหารจัดการภารกิจด้านแหล่งน้ำระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเท็จจริง เรื่อง ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๔ ภาค สรุปปัญหาสำคัญได้ ดังต่อไปนี้ (๑) กรณีการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างแหล่งน้ำแห่งใหม่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เนื่องจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการรองรับภารกิจที่ได้รับมอบหมายประกอบกับปัจจัยด้านอื่นๆ รวมถึงปัญหาด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่ (๒) กรณีการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำ ด้านบุคลากร บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจ ทักษะ ประสบการณ์ และความเชื่อมั่นในการดำเนินงาน กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ด้านงบประมาณในการดูแลรักษา กรณีงบประมาณในการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันสำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็กที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ด้านการบริหารจัดการ เมื่อหน่วยงานเจ้าของภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วจะไม่สามารถให้ความช่วยเหลือบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วได้

คณะอนุกรรมาธิการมีข้อเสนอ ดังนี้ กรณีการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่ (๑) เห็นควรกำหนดให้จังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ดำเนินการจัดหาหน่วยงานที่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือบำรุงรักษาแหล่งน้ำ เพื่อแนะนำให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างแหล่งน้ำ (๒) เห็นควรจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับกรอบภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และ (๓) เห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมสามารถส่งคืนภารกิจถ่ายโอนให้แก่หน่วยงานเจ้าของภารกิจเดิม กรณีการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำ (๑) เห็นควรให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

(๒) เห็นควรมีการพิจารณาแก้ไขหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงปริมาณแหล่งน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) เห็นควรมีการพิจารณาออกกฎหมายเพื่อกำหนดกระบวนการให้หน่วยราชการเจ้าของภารกิจเดิมสามารถช่วยเหลือดำเนินการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมแหล่งน้ำที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเกินกว่าศักยภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดสามารถดำเนินการได้ และ (๔) เห็นควรดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็วเมื่อดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ

ภาคผนวก ช
รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคผนวก ซ
รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงาน ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

รายงานการศึกษา
คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษา
การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ
และพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

เรื่อง การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ
และพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรค
ในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ
และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ
ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สภาผู้แทนราษฎร







รายงานการศึกษา
คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษา
การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ
และพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

เรื่อง การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจ
และพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ

ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ
กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ
ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทสรุปผู้บริหาร

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา รัฐบาลได้ปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มีการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารกิจการภายในบริบทของพื้นที่ แต่ราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจและบทบาทสำคัญผ่านกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ จากอดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่เคยมีแนวทางในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติในรูปแบบที่ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ทั้ง ๔ มิติ ดังนี้

๑) มิติโครงสร้างการบริหารงาน เป็นปัญหาในระดับรุนแรงสูงสุด โดยส่วนราชการที่มีหน้าที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวง/กรมที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีเอกภาพ ไม่สามารถผลักดันแผนงานต่าง ๆ ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) มิติอำนาจหน้าที่ เป็นปัญหาการบริหารงานที่เกิดจากบทบาทที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ การแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำที่มาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติและมุมมองในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่แตกต่างกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้า ไม่ตอบโจทย์ ไม่ทันต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๓) มิติการบริหารงานบุคคล เป็นปัญหาระบบบริหารงานบุคคลและบุคลากรของราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นที่มีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน จึงเกิดปัญหาในการโอนข้ามสายงาน ทำให้ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ขาดความก้าวหน้าไม่ทัดเทียมกับข้าราชการส่วนกลาง

๔) มิติการคลังท้องถิ่น เป็นปัญหาการคลังท้องถิ่น งบประมาณ และหน้าที่ ซึ่งการกระจายอำนาจด้านการเงินของหน่วยงาน การจัดสรรเงินอุดหนุนเกิดความไม่เป็นธรรม เกิดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเกิดขึ้นในทุกวงการ เป็นผลให้ระบบราชการสร้างกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขึ้นมากมาย จึงเกิดความล่าช้าในการทำงานเพราะต้องระมัดระวังในการปฏิบัติ

การจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ การเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ความสามารถในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนทันต่อการบริหารราชการ และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นออกจากระบบ

ผลการพิจารณาศึกษา พบว่า สิ่งที่ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน คือ การปฏิรูปส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ด้วยการยุบรวม ๓ หน่วยงาน คือ ๑) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ๒) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และ ๓) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **“สร้างเป็นหน่วยงานใหม่”** โดยมีทางเลือก เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอุปสรรคทั้ง ๔ มิติ คือ (๑) มิติโครงสร้างการบริหารงาน (๒) มิติอำนาจหน้าที่ (๓) มิติการบริหารงานบุคคล (๔) มิติการคลังท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รัฐบาลควรดำเนินการจัดตั้ง **“สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ” (สคทช.)** โดยมีคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ เป็นส่วนราชการใหม่ที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แยกออกจากส่วนภูมิภาค และต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๖๔ และต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ จะมีหน้าที่ อำนาจ และความเป็นอิสระในการประกาศกำหนดแนวทางการจัดตั้งและบริหารโครงสร้างภายในและการบริหารงานบุคคล (ดูเพิ่มเติมในเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์หน้า)



ภาพที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ
ที่มา. ภูนท สลัดทุกข์ และคณะทำงาน (๒๕๖๕)

โดยแนวคิดในการจัดตั้ง **“สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ”** สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ ๓ เรื่องการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ และด้านที่ ๖ เรื่องการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และตรงกับแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งในการปฏิรูปฯ การจัดโครงสร้างองค์กร และระบบงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ สามารถสร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ตอบโจทย์ในมิติโครงสร้างการบริหารงาน อำนาจ หน้าที่ สามารถแก้ไขปรับปรุง ระเบียบ เป็นการส่งเสริมท้องถิ่นได้อย่างมีเอกภาพ เพื่อสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์การจัดตั้ง ดังนี้

๑. เพื่อปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นเอกเทศจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือออกจากโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย

๒. เพื่อการสนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นเอกภาพ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้โครงสร้างในกระทรวงเดียวกัน

สิ่งที่ต้องดำเนินการ ๑) ออกแบบโครงสร้างกระทรวงการปกครองท้องถิ่นที่จะไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ และพนักงานราชการ อันจะส่งผลให้รายจ่ายประจำภาครัฐสูงขึ้น ๒) กำหนดสายงานการบังคับบัญชาภายในกระทรวงให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองโดยฝ่ายข้าราชการการเมือง ๓) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๖๔ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง โดยมีภารกิจหลักของการจัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

๑. ภารกิจในทางการเมือง เป็นการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ การตัดสินใจเชิงนโยบาย การจัดเตรียม และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเตรียมประเด็นให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง เสนอแนวทางเชิงนโยบายที่จะประกอบการตัดสินใจในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ภารกิจในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดทิศทาง (Road Map) การปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานกลางวินิจฉัยและคอยแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่กระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงและเป็นเอกเทศหลุดจากโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย

การจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ” (สคทช.) จะสามารถตอบโจทย์ทั้ง ๔ มิติ ได้แก่ ๑) โครงสร้าง ๒) หน้าที่และอำนาจ ๓) การบริหารงานบุคคล และ ๔) การคลังท้องถิ่น นำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในบริบทเดิมได้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ ๓ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ด้านที่ ๖ การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และตรงกับแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) ในกิจกรรมปฏิรูปฯ กิจกรรมที่ ๒ จัดโครงสร้างองค์กร และระบบงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ และกิจกรรมที่ ๔ สร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ เป็นการสนับสนุนความเป็นอิสระและสนับสนุนการกระจายอำนาจและกระจายความเป็นธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เช่นเดียวกับกระทรวงท้องถิ่น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิธีการงบประมาณ คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยเฉพาะในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๙ สร้างความเป็นเอกภาพและเกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ แก้ไขข้อจำกัดด้านการเพิ่มอัตรากำลังภาครัฐได้ โดย สคทช. จะเป็นผู้พิจารณางบประมาณ และกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับบริบทในพื้นที่จริง โดยมีเป้าหมาย คือ ๑) บริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ ๒) ภาครัฐมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพด้วยการนำนวัตกรรมเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ ซึ่งกิจกรรมปฏิรูปจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ๕ กิจกรรม ได้แก่ (๑) ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานและการบริการภาครัฐไปสู่ระบบดิจิทัล (๒) จัดโครงสร้างองค์กรและระบบงานภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ (๓) ปรับเปลี่ยนการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐสู่ระบบเปิด เพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งคนเก่ง ดี และมีความสามารถอย่างคล่องตัวตามหลักคุณธรรม (๔) สร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน (๕) ขจัดอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการเบิกจ่ายเงิน เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว คุ้มค่า โปร่งใส ปราศจากการทุจริต สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ภาคผนวก ซ

รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งหน่วยงาน
ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการพัฒนาการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ



ภาคผนวก ฌ
รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ



รายงานการศึกษา
คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้ง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ



ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ
กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ
ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สภาผู้แทนราษฎร



รายงานการศึกษา
คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษา
การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เรื่อง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ
กิจกรรมสาธารณะและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ
ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทสรุปผู้บริหาร

"หลักการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local Self Government)" ถือเป็นหนึ่งในเจตนารมณ์สำคัญของการปฏิรูปทางสถาบันทางการเมืองครั้งล่าสุดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ ที่บัญญัติไว้ว่า *"ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน"* อันแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่เปิดกว้างให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีศักยภาพขีดความสามารถ และเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษกว่าท้องถิ่นทั่วไปสามารถดำเนินการจัดตั้ง **"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ"** ได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หากแต่สภาพความเป็นจริงของการขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา กลับพบว่าการขับเคลื่อนจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่พิเศษหรือพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งพื้นที่พิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด อาทิ จังหวัดภูเก็ต กับพื้นที่พิเศษที่มีพื้นที่ไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด อาทิ แม่สอด แหลมฉบัง เกาะสมุย ฯลฯ กลับไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้จนประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม อันเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ไม่สนับสนุนให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมถึงความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและความขัดแย้งทางการเมืองระดับชาติที่ผ่านมา และความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ สภาวการณ์ขึ้นส่งผลให้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ บุคลากร งบประมาณ และระบบการบริหารจัดการที่มีอยู่ในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่พิเศษเหล่านั้นไม่สามารถจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน ทั้งกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศไทย กับเมืองพัทยาในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัดชลบุรี กลับประสบกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระเบียบปฏิบัติ งบประมาณ และระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรอบด้านในท้องถิ่นพิเศษเหล่านั้น ปัญหาความทับซ้อนในการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ กับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ฯลฯ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเหล่านี้

ด้วยเหตุนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร จึงมีข้อเสนอแนะต่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะในประเทศไทยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นท้องถิ่นดังกล่าวต้องมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะในมิติต่าง ๆ ที่โดดเด่นกว่าพื้นที่อื่น ๆ อาทิ พื้นที่การท่องเที่ยวสำคัญ พื้นที่เกาะ พื้นที่ทางประวัติศาสตร์สำคัญ พื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ พื้นที่การค้าขายแดนและพื้นที่ขายแดนที่สำคัญ พื้นที่ศูนย์กลางคมนาคม ฯลฯ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อบริบทลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นว่าสามารถเป็นไปได้ใน ๒ รูปแบบ คือ

๑. *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่* เป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ให้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นและตรงตามลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบด้วย ๑.๑ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ **"ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด"** การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดนั้นพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดควรมีความใกล้เคียงกันหรือไม่มีความแตกต่างกันในมิติทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ มากจนเกินไป ตัวอย่างพื้นที่ที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดโดยเร่งด่วน ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต จังหวัดจัดการตนเองต่าง ๆ ฯลฯ กับ ๑.๒ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ **"ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด"** การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนั้นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะดังกล่าวจะลักษณะทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ ที่แตกต่างไปจากพื้นที่ต่าง ๆ ภายในจังหวัด ตัวอย่างท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นควรให้รัฐบาลและภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดโดยเร่งด่วน ประกอบด้วย นครแม่สอด นครเกาะสมุย นครแหลมฉบัง เมืองทุ่งสง เมืองหัวหิน และท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ทั้ง ๒ รูปแบบในข้างต้นนั้นสามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั้งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกลางว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

๒. *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ* ถือเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษและ/หรือลักษณะเฉพาะบางแห่งที่มีลักษณะภารกิจเฉพาะบางประการ (Special Function) อาทิ พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่เดิม โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูบแบบพิเศษเชิงภารกิจที่สอดคล้องและเหมาะสมกับประเทศไทยใน ๒ แนวทาง คือ ๒.๑ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งหรือหลายภารกิจเป็นการเฉพาะและในพื้นที่ที่มีขอบเขตรับผิดชอบที่ชัดเจนซึ่งอาจครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเพียงแห่งเดียวหรือ

หลายแห่ง โดยการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นถือเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (New Units of Government) ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นตามกฎหมายเอกชน (Private Law) ประกอบด้วย สมาคมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Local Government Cooperation Association) บริษัทจำกัด (Limited Companies) กับ องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นตามกฎหมายมหาชน (Public Law) ประกอบด้วย การบูรณาการในเชิงภารกิจ (Functional Integration) การบูรณาการในเชิงสถาบัน (Institution Integration) เป็นต้น ตัวอย่างชัดเจนของท้องถิ่นที่ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นว่ามีภารกิจที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจในรูปแบบขององค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจเข้ามาจัดทำภารกิจพิเศษหรือลักษณะเฉพาะคือ พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร ที่ตั้งอยู่บนพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำแพงเพชร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่งนั้น กับ ๒.๒ ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยมิจำเป็นจะต้องมีการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในพื้นที่หรือจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่น ทั้งนี้ ในระยะยาวของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนั้นยังมีความจำเป็นยิ่งที่จะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลท้องถิ่นเข้ามาส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวแทนเนื่องจากความยั่งยืนและความต่อเนื่องของความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ ยังได้มีข้อสังเกตต่อการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาประกอบการกำหนดเป็นนโยบาย มาตรการ หรือยกร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย จำนวน ข้อสังเกต ดังนี้

๑. รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยสมบูรณ์ในมิติต่าง ๆ ทั้ง*มิติด้านภารกิจการพัฒนาและส่งมอบบริการสาธารณะ*ที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการโดยสมบูรณ์ *มิติด้านการคลังและการงบประมาณ* ที่ควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง พร้อม จัดสรรหรือถ่ายโอนรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และ มิติด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ควรให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยามีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและสามารถกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ บัญชีเงินเดือน ฯลฯ ได้อย่างเป็นอิสระและเหมาะสมกับลักษณะพิเศษของท้องถิ่น

ขณะเดียวกัน ทางคณะอนุกรรมาธิการฯ ยังเล็งเห็นว่าเพื่อให้การพัฒนากรุงเทพมหานครและการส่งมอบบริการสาธารณะทั้งที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) กับการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Function) ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ฯลฯ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างรวดเร็ว เป็นรูปธรรม และตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวัง

ของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร จึงเล็งเห็นควรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบชั้นเดียว (One Tier) ที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่และภารกิจการส่งมอบบริการสาธารณะอย่างรอบด้าน ครอบคลุมทั้งอำนาจหน้าที่และภารกิจโดยภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) เฉกเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับอำนาจหน้าที่และภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) เฉกเช่นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ไปสู่โครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบสองชั้น (Two Tier) ที่ประกอบไปด้วย *กรุงเทพมหานคร*ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นบนของกรุงเทพมหานคร (Upper Tier) ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครโดยภาพรวม กับ *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครหรือนครบาลหรือองค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นของกรุงเทพมหานคร*ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นล่างของกรุงเทพมหานคร (Lower Tier) มีอำนาจหน้าที่และจัดทำภารกิจด้านการพัฒนาท้องถิ่นกรุงเทพมหานครและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินวิถีชีวิต ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่นกรุงเทพมหานครภายในพื้นที่รับผิดชอบ

๒. รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาและศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่มาอย่างละเอียดแล้ว อันประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแม่สอด จังหวัดตาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่นครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี

๓. รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและมีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารจัดการท้องถิ่นและส่งมอบบริการสาธารณะที่มีลักษณะทั่วไป (General Function) เฉกเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษ (Special Function) ของพื้นที่นั้น ๆ โดยการพิจารณาท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถแบ่งได้ ๒ ลักษณะพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส) จังหวัดจัดการตนเอง ฯลฯ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัด ประกอบด้วย เมืองทุ่งสงและเมืองหัวหิน

๔. รัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ ซึ่งถือเป็นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (New Units of Government) เพื่อให้หน่วยงานใหม่ของท้องถิ่นที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร การคลังและงบประมาณ และระบบการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและเหมาะสมต่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะประเภท โดยการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจนั้นทางคณะอนุกรรมาธิการฯ เล็งเห็นว่ารัฐบาลและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการ ๒ ส่วน คือ *ส่วนแรก* รัฐบาลและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการผลักดันและประกาศใช้ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช ... มาตรา ๑๐๓ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้ง

สหการหรือบริษัทจำกัดหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นไว้ เพื่อให้องค์กรนิติบุคคลท้องถิ่นที่จัดทำภารกิจดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่จัดทำภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงหลายพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ*ส่วนที่สอง* รัฐบาลและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการพิจารณาศึกษา จัดทำร่างประมวลกฎหมาย และประกาศใช้กฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจ พุทธศักราช . . . ที่มีเจตนารมณ์ ขั้นตอน กระบวนการ และแนวทางปฏิบัติชัดเจนในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเชิงภารกิจในรูปแบบต่าง ๆ โดนมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเจรจาต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทั้งในด้านงบประมาณ การจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญ การจัดหาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและการร่วมมือกับนิติบุคคลอื่น ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในมิติต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ภาคผนวก ฌ
รายงานของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่รับ ๓๐๙๐/๒๕๕๕
วันที่ ๑๐ ม.ค ๖๕
เวลา ๙.๓๐ น.

ด่วนที่สุด
ที่ สผ. ๐๐๑๘.๐๕/ ๓๗๓๑

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนสามเสน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านแหล่งน้ำอุปโภค บริโภค ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายวีระกร คำประกอบ เป็นผู้เสนอ) และญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) และมีมติตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๙ ประกอบด้วย

๑. นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์
๒. นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม
๓. นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์
๔. นายชำนาญ จันทร์เรือง
๕. นายเทพไท เสนพงศ์
๖. นายซูการ์โน มะทา
๗. ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม
๘. นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์
๙. นายรณเทพ อนุวัฒน์
๑๐. นายอนุรักษ์ จุรีมาศ
๑๑. นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ
๑๒. นายชลน่าน ศรีแก้ว
๑๓. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง
๑๔. นายอาสพลธ์ สรรณ์ไตรภพ
๑๕. นายภิญโญ นิโรจน์
๑๖. นายบัญญัติ เจตนจันทร์
๑๗. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๑๘. นายขวัญเลิศ พานิชมาท
๑๙. นายอำนาจ วิลาวัลย์
๒๐. นางสาวไพลิน เทียนสุวรรณ
๒๑. นายภาคภูมิ บูลย์ประมุข
๒๒. นายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล
๒๓. นายพิบูลย์ รัชกิจประการ
๒๔. นายวิวรรธน์ นิลวัชรมณี
๒๕. นายชวลิต วิชยสุทธิ์
๒๖. นางเทียบจุฑา ขาวขำ

๒๗. นางสาวธีรรัตน์ สำเร็จวาณิชย์ ๒๘. นายวันชัย ปริญญาศิริ
๒๙. นายนิรัตน์ พงษ์สิทธิถาวร ๓๐. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ
๓๑. นายอนุชิต ปฐมพงศ์พิทักษ์ ๓๒. นางสาวกุลวลี นพอมรบดี
๓๓. นางทัศนาพร เกษเมธีการุณ ๓๔. นายธวัชชัย ปิยนนทยา
๓๕. นางนันทนา ธรรมสโรช ๓๖. นายเนติภูมิ ริยาพันธ์
๓๗. นายพีรเดช คำสมุทร ๓๘. นายสันติธร ยิ้มละมัย
๓๙. นายสุพล จุลใส

ที่ประชุมได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ - วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๔

ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายชัยชนะ เดชเดโช เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดการตนเองอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (นายประเสริฐพงษ์ ศรนุวัตร์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการตนเองได้อย่างแท้จริง (นายณัฐพงษ์ เรืองปัญญาวุฒิ และนายวรภพ วิริยะโรจน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจ ตลอดจนปัญหาการกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (ศาสตราจารย์โกวิทย์ พวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงการปกครองท้องถิ่น (นายครูมานิตย์ สังข์พุ่ม และนายพัฒนา สัพโส เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ และนายเลิศศักดิ์ พัฒนชัยกุล เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นางผ่องศรี แซ่จึง และนางเทียบจุฑา ขาวขำ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ และนายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายบัญญัติ เจตนจันทร์ และนายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์ เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม เป็นผู้เสนอ) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการจัดตั้งกระทรวงท้องถิ่น (นายสฤษฏ์พงษ์ เกี่ยวข้อง เป็นผู้เสนอ) และมีมติให้ส่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาศึกษาต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมาธิการได้ขอขยายเวลาการพิจารณาศึกษาออกไปอีกครั้งที่ ๑ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๒ ระยะเวลา ๑๒๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๔ ครั้งที่ ๓ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๔ – วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๔ ระยะเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๕ – วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๕ ครั้งที่ ๕ ระยะเวลา ๓๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕ - วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๖ ระยะเวลา ๓๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕ – วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาการพิจารณาศึกษา ๑ ปี ๕ เดือน ๒๕ วัน (๕๔๐ วัน)

ต่อมา นายธวัชชัย ปิยนนทยา ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมาธิการ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕

บัดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไขเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์)
ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาอุปสรรค
ในการจัดบริการสาธารณะ กิจกรรมสาธารณะ และหาแนวทางในการแก้ไข
เรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาแหล่งน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักกรรมาธิการ ๒
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการกระจายอำนาจ
การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๗๐๑๑
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ localcmt1@gmail.com

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๑
สำนักการประชุม
เลขที่รับ ๑๔๖ / ๒๕๖๕
วันที่ ๑๐ / มี.ค. / ๖๕ เวลา ๑๐.๒๐ น.

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม
รับที่ ๒๗๔ / ๒๕๖๕
วันที่ ๑๐ / มี.ค. / ๖๕ เวลา ๑๐.๐๕ น.
ส่งกลุ่มงาน พ.ร.บ.ฯ ดำเนินการ

กลุ่มงานระเบียบวาระ
รับที่ ๒๖๔ / ๒๕๖๕
วันที่ ๑๐ / มี.ค. / ๖๕ เวลา ๑๑.๓๐ น.