



รายงานการพิจารณาศึกษา  
การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ของ

คณะกรรมการการปกครอง  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



สำนักกรรมการ ๒  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ สว(สนช)(กมธ ๒)๐๐๑๐/(ร๓๐๓)

วันที่

๖ มกราคม ๒๕๕๑

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๓ ซึ่งคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะหนึ่งมีหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- |                                |                                |
|--------------------------------|--------------------------------|
| ๑. หม่อมราชวงศ์กำลุนเทพ เทวกุล | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์    | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลเอก อภรณ์ กุลพงษ์         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. พลตำรวจเอก ปทีป ตันประเสริฐ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. นายปรีชา วัชรภักย์          | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖. นายชนะศักดิ์ ยูบูรณ์        | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ      |
| ๗. พลเอก ปรีดี สามีกักดี       | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๘. พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทรังษี | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๙. นายจักรวาล นิตยสุทธิ        | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๑๐. นายสมบัติ เมทะนี           | รองโฆษกคณะกรรมการ              |
| ๑๑. นายชาญชัย สุนทรมัญญ์       | เลขานุการคณะกรรมการ            |
| ๑๒. พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์   | รองเลขานุการคณะกรรมการ         |
| ๑๓. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ | รองเลขานุการคณะกรรมการ         |

อนึ่ง เนื่องด้วยนายสมบัติ เมทะนี ได้ลาออกจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันอังคารที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐๖ (๓) และมาตรา ๑๑๙ (๓) และส่งผลให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙๕ (๓)



LI RT

บัดนี้ คณะกรรมาธิการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และได้จัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป

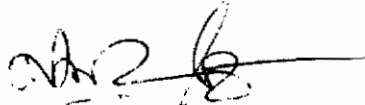
(ลงชื่อ) กำลุนเทพ เทวกุล

(หม่อมราชวงศ์กำลุนเทพ เทวกุล)

ประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นายปัญญา ไข่มิ่ง)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมาธิการการปกครอง

สำนักกรรมาธิการ ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมาธิการ ๒

โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๕๑๘๐-๑

โทรสาร ๐ ๒๕๓๑ ๕๑๘๑

รจนา/พิมพ์  
ขวัญชัย/ประเสริฐ/สุภาภรณ์/สรญา/จารุพร/ฤทัยรัตน์/ทาน



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

รายงานการพิจารณาศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น  
ของ  
คณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการปกครอง เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะหนึ่ง มีหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยคณะกรรมการ ได้พิจารณาศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงขอรายงานผลการศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการฯ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ประกอบด้วย

(๑) นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์	ประธานคณะอนุกรรมการ
(๒) พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์	รองประธานคณะอนุกรรมการ
(๓) นายถวิล ไพรสมณต์	อนุกรรมการ
(๔) นายปราโมทย์ โพชนม	อนุกรรมการ
(๕) ร้อยตำรวจตรี เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ	อนุกรรมการ
(๖) นายวรสิทธิ์ โรจนพานิช	อนุกรรมการ
(๗) นางวันเพ็ญ แก้วทงงค์	อนุกรรมการ
(๘) นายสุรสิทธิ์ วัชรขจร	อนุกรรมการ
(๙) นายธวัชชัย พิทักษ์กุล	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๑๐) นายชยาวุธ จันท	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๑) นายสนั่น สายสุนทร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๒) นายไพศาล สุริยมงคล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๓) นางเลื่อมใส ใจแจ่ม	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๔) นายบุญยืน ศุภสารสาทร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๕) นายสมเกียรติ ศรีลัมภ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๖) นายอนันต์ ศิริภัสราภรณ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๗) นายทรงพล ทิมาศาสตร์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๘) นายกิตติชัย ไชยเอี่ยม	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๙) นายหริศ วีระเสถียร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

(๒๐) นายภูมิสิทธิ์ มาประจง	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๑) นางศรีวรรณ เจียรวัฒน์ชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๒) นายธนาวุฒิ ทิมสุวรรณ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๓) นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๔) นายปรีชา ศรีชาย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๕) นายอรรถจัน สุวรรณนุรักษ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๖) นายไชยวัฒน์ ฉลองพันธรัตน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

อนึ่ง นางศรีวรรณ เจียรวัฒน์ชัย ได้ขอลาออกจากการเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ และในคราวประชุมคณะกรรมการการปกครอง ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ (เพิ่มเติม) จำนวน ๔ คน ดังนี้

๑. นายวิชัย บุญภักดี
๒. นายสุรเกียรติ ฐิตะฐาน
๓. นายยุทธพร อิศรชัย
๔. นางสาวปรีดาวรรณ เทียมกลีน

คณะกรรมการ ได้มีคำสั่งที่ ๒๙/๒๕๕๐ เรื่อง ปรับเปลี่ยนตำแหน่งในคณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและตั้งอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนี้

๑. นายธวัชชัย พิทักษ์กุล อนุกรรมการ  
เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒. นายดุขฎิ สุวัฒน์วิทยากร ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบรูปแบบ  
และโครงสร้าง เป็นอนุกรรมการ

๒. คณะอนุกรรมการ ได้เดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่เพื่อรับทราบข้อมูลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดกลาง รวมทั้งรับทราบข้อมูลโครงการยกฐานะเทศบาลตำบล เป็นเมืองรูปแบบพิเศษเพื่อรองรับอุตสาหกรรมและเมืองท่ารวมทั้งพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความเห็นกับผู้บริหารท้องถิ่น โดยเดินทางไปศึกษาดูงานจำนวน ๑ ครั้ง คือ วันอังคารที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ เทศบาลตำบลแหลมฉบังจังหวัดชลบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา

๓. คณะอนุกรรมการ ได้เชิญบุคคลจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนี้

**คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

๑. นางอรรพรรณ ชุมทรัพย์ ผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ ว

**กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**

- |                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| ๑. นายเขต สวัสดิภาพ                  | ผู้เชี่ยวชาญบริหารท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย                     |
| ๒. นายดุขฎิ สุวัฒน์วิทยากร           | ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจ                         |
| ๓. ว่าที่ร้อยตรี ธาณินทร์ ธีรวงษ์ชัย | ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการบริหาร<br>กิจการบ้านเมืองที่ดี      |
| ๔. นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ           | ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานทั่วไปการ<br>บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น |
| ๕. นายยงยุทธ สิงห์ธวัช               | เจ้าพนักงานปกครอง ๘ ว   |
| ๖. นายอนันต์ ถ้ำทอง                  | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ ว                          |
| ๗. นายวิโรจน์ บุรณตระกูล             | นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล ๗ ว                                     |
| ๘. นายณรงค์ อ่อนอินทร์               | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ ว                          |
| ๙. นายจักรกิต บัวงาม                 | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ ว                          |

**สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

- |                               |                             |
|-------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายประวิง คชาชีวะ          | รองเลขาธิการ กกต.           |
| ๒. นายบุญเกียรติ รักชาติเจริญ | ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๕    |
| ๓. พ.ต.อ. ณัฐศักดิ์ นานาวิน   | รองผู้อำนวยการสำนักสอบสวน ๕ |
| ๔. นายดุขฎิ พรสุขสวัสดิ์      | รองผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย   |
| ๕. นายสุรพงษ์ ศรีไกรวัน       | นิติกร สำนักกฎหมาย          |
| ๖. นายชาลิต ยาคาลัย           | ผู้อำนวยการฝ่ายอำนาจการ     |

**สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย**

- |                        |   |
|------------------------|---|
| ๑. นายสรณะ เทพเนาว์    | ปลัดเทศบาลตำบลแม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน<br>นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย  |
| ๒. นายสุทร บุญสิริชูโต | ปลัดเทศบาลตำบลสามชุก จ.สุพรรณบุรี<br>เลขาธิการสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย |
| ๓. นายนิคม พลาพล       | ปลัดเทศบาลตำบลทุ่งหลวง จ.สุโขทัย  |

**สมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย**

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| ๑. นายเชื้อ ฮั่นจินดา         | ปลัด อบต. หินดั่ง อ.เมือง จ.นครนายก           |
| ๒. นายทวีศักดิ์ ศรีทองกิติกุล | ปลัด อบต. อ่าวน้อย อ.เมือง จ.ประจวบคีรีขันธ์  |
| ๓. จ.ส.อ. วัฒนชัย บุญมานะ     | ปลัด อบต. สนามจันทร์ อ.บ้านโพธิ์ จ.ฉะเชิงเทรา |
| ๔. นายศักดิ์พงษ์ ธรรมอาชากุล  | ปลัด อบต. ถนนใหญ่ อ.เมือง จ.ลพบุรี            |

**สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย**

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ

เลขาธิการสมาคม

**สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล**

นายพนพล แก้วสุพัฒน์

นายกสมาคม

**เมืองพัทยา**

๑. นายรณกิจ เอกะสิงห์

รองนายกเมืองพัทยา

๒. นายพัทธ ศรีรัตน์ดา

นิติกร

๓. นางจินตนา เวชโชติ

หัวหน้าฝ่ายการศึกษาเมืองพัทยา

**กรุงเทพมหานคร**

๑. นางวรรณวิไล พรหมลักขโณ

รองปลัดกรุงเทพมหานคร

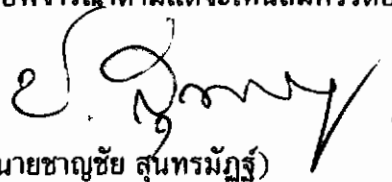
๒. นายกฤษฎา กลั่นทานนท์

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี

**๔. ผลการพิจารณา**

คณะกรรมการฯ ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาการศึกษาในรายละเอียดของรายงานดังกล่าว

ในการจัดทำรายงาน คณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และมีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าวโดยถือเป็นรายงานการพิจารณาการศึกษา และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้โปรดพิจารณาหากสมานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบด้วยกับรายงานผลการพิจารณาการศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป



(นายชาญชัย สุนทรมั่งรุ้)

เลขาธิการคณะกรรมการการปกครอง

สมานิติบัญญัติแห่งชาติ



# คณะกรรมการการปกครอง



หม่อมราชวงศ์ถนัดเทพ เทวกุล  
ประธานคณะกรรมการ



นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



พลเอก อารณี กุลพงษ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สอง



พลตำรวจเอก เป็ปปี้ ดันประเสริฐ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม



นายปรีชา จักรวาทย์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สี่



นายชนะศักดิ์ ชูบุรณ  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก ปรีดี สามิกกดี  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



พลตำรวจโท วิโรจน์ จันทร์งษ์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ



นายจักรวาล นิตยสุทธิ  
โฆษกคณะกรรมการ



นายสมบัติ เมทะนี  
รองโฆษกคณะกรรมการ



นายชาญชัย สุทธรรม์  
เลขานุการคณะกรรมการ



พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์  
รองเลขานุการคณะกรรมการ



พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์  
โฆษกคณะกรรมการ



## คณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น



นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรราช  
ประธานคณะอนุกรรมการ



พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์  
รองประธานคณะอนุกรรมการ



นายเขตวิไล ไพโรสถณ์  
อนุกรรมการ



นายปรโมทย์ ไพชนม์  
อนุกรรมการ



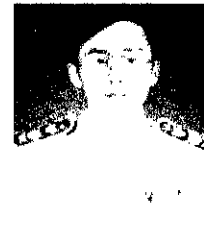
ร้อยตำรวจตรี เกรียงศักดิ์ โกหะชวละ  
อนุกรรมการ



นายวรสิทธิ์ ไรจนพานิช  
อนุกรรมการ



นางนันทิพย์ แก้วทองงค์  
อนุกรรมการ



นายสุรสิทธิ์ วชิรขจร  
อนุกรรมการ



นายวัชชัย พิกอังกูร  
อนุกรรมการและเลขานุการ



นายชยาวัธ จันทร  
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



นายคุณวุฒิ สุวัฒน์ดิษยากร  
อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



UIRT

## คำนำ

คณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง ที่ ๕/๒๕๕๐ ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้พิจารณาการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการท้องถิ่น เพื่อนำผลการพิจารณาศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการปกครอง

ในปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญและมีผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น โดยให้ประชาชนอยู่ดี มีสุข ได้รับการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง อันจะส่งผลถึงการปกครองในระดับประเทศให้มีความมั่นคงเข้มแข็ง เพื่อให้การศึกษาการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม คณะอนุกรรมการจึงทำการศึกษาตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ วิธีการศึกษาของคณะอนุกรรมการ มีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุม เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงรวมทั้งเสนอความคิดเห็น ศึกษารายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องและการเดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก รวมทั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ข้อจำกัดในการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของคณะอนุกรรมการ กล่าวคือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวาง การจะศึกษาให้ได้รายละเอียด และข้อมูลที่ลึกซึ้งจำเป็นต้องใช้เวลาที่มากพอสมควร ทั้งนี้ คณะกรรมการการปกครองได้ให้กรอบเวลาในการพิจารณาศึกษาเพียง ๙๐ วัน คณะอนุกรรมการจึงได้กำหนดหัวข้อการศึกษา เฉพาะเรื่องที่สำคัญและเป็นการศึกษาแนวคิดวิธีการปฏิบัติในภาพรวมที่จำเป็นเพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการปกครองต่อไป



# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	๑
๑.๑ ความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ การแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	๑
๑.๓ วิธีการศึกษา	๒
๑.๔ หัวข้อในการศึกษา	๒
๑.๕ ข้อยกจำกัดในการศึกษา	๓
<b>บทที่ ๒ แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น</b>	๔
๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	๔
๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	๔
๒.๓ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒	๗
๒.๔ หลักการในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	๘
<b>บทที่ ๓ ผลจากการศึกษาการดำเนินการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น</b>	๑๕
๓.๑ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๕
๓.๒ การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๑
๓.๓ การถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	๓๒
๓.๔ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย	๓๘
๓.๕ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓๙
๓.๖ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๔
<b>บทที่ ๔ การศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเด็นอื่น</b>	๔๙
๔.๑ กรุงเทพมหานคร	๔๙
๔.๒ เมืองพัทยา	๕๐
<b>บทที่ ๕ บทสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ</b>	๕๑
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	



LIART

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นได้เป็นที่ยอมรับว่ามีความสำคัญและมีผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยลักษณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีสถานะเป็นทั้งองค์กรทางการเมืองและองค์กรในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก การดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งก็เท่ากับเป็นการทำให้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ มีความเข้มแข็งไปด้วย และผลที่เกิดขึ้นอันสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ โอกาสที่ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นไปด้วยพร้อม ๆ กัน

การที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งนั้น บรรดานักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ รวมไปถึงผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองและการบริหารต่างก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องทำ และเมื่อทำแล้วต้องให้เกิดความเรียบร้อย และประสบความสำเร็จด้วย ซึ่งการที่จะให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างราบรื่นนั้น จะต้องเป็นไปโดยความเห็นชอบร่วมกันทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และประชาชน โดยต้องมีความร่วมมือกันอย่างเต็มที่และจริงจัง อย่างไรก็ตาม แม้หลักการจะเป็นดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในการดำเนินการในทางปฏิบัติย่อมมีปัญหาอุปสรรคซึ่งมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไของค์ประกอบของสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ด้วย

สำหรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยปรากฏให้เห็นอย่างจริงจังนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นมาโดยมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๕๒ และกำหนดขั้นตอน วิธีการต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจ ซึ่งนับถึงปัจจุบันก็เป็นเวลากว่า ๗ ปีแล้ว ซึ่งมีทั้งผลสำเร็จและอุปสรรคเกิดขึ้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการเข้าใจปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและพัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จโดยราบรื่นยิ่ง ๆ ขึ้นไป

### ๑.๒ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

คณะกรรมการการศึกษาการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๕/๒๕๕๐ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๐ ขึ้นมาคณะหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการศึกษา ออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ เพื่อนำผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าว รายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อไป (รายละเอียดตามภาคผนวก)



LIART

### ๑.๓ วิธีการศึกษา

คณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กำหนดวิธีการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนี้

๑. การประชุมคณะอนุกรรมการฯ เพื่อเสนอความคิดเห็นและกำหนดประเด็นที่จะศึกษา
๒. เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลและข้อเท็จจริงรวมทั้งเสนอความคิดเห็น
๓. การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
๔. ศึกษาจากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

### ๑.๔ หัวข้อในการศึกษา

คณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ ได้ประชุมและกำหนดกรอบการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนี้

๑. แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วย
  - แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
  - รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
  - พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.๒๕๔๒

- หลักการในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
๒. ผลจากการศึกษาการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วย
    - การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
    - รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
    - การถ่ายโอนบุคลากร
    - การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
    - การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย
    - ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
    - การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาล
  ๓. การศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเด็นอื่น ๆ
    - การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
    - การบริหารงานของเมืองพัทยา



LIART

### ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของคณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อจำกัดในการศึกษา กล่าวคือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่ระดับชาติ คือ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ลงไปถึงนโยบายแนวคิดของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีความหลากหลาย อีกทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจต้องทำในเรื่องที่สำคัญ ๔ เรื่อง คือ การถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรรายได้ การถ่ายโอนบุคลากร และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่ละเรื่องมีรายละเอียดค่อนข้างมาก การจะศึกษาในรายละเอียดและได้ข้อมูลที่ลึกซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาและบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาเฉพาะเรื่อง

ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาและบุคลากร คณะอนุกรรมการฯ จึงได้กำหนดหัวข้อการศึกษาเฉพาะเรื่องที่สำคัญ และเป็นการศึกษาแนวความคิด วิธีการปฏิบัติและผลสรุปในลักษณะของภาพรวม เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อประกอบในการกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอื่นต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การศึกษาในรายละเอียดของปัญหาเฉพาะเรื่องในอนาคต ต่อไป

## บทที่ ๒

### แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

#### ๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

๑) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

๒) การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

ดังนั้น โดยรวมแล้ว การกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่มอบอำนาจทางการปกครองและบริหารให้แก่หน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน และให้มีอิสระที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติและมีมาตรฐานในการดำเนินงาน

#### ๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

##### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ กับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจและการปรับเพิ่มบทบาทขององค์กรและภาคส่วนต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตรา ๒๘๔ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่การจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การกำหนดตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ กับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา ๗๘ (๓) บัญญัติว่า “กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในหมวด ๑๔ การปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๓ ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายกับมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ แต่ได้กำหนดเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นและการทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

“มาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศไทยเป็นส่วนรวมด้วย



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบรวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้ ”

นอกจากความในมาตรา ๗๘(๓) และมาตรา ๒๕๓ ซึ่งกล่าวถึงการกระจายอาจสุ์ท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ยังมีบทบัญญัติในมาตราอื่น ที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอีกหลายมาตรา กล่าวโดยสรุปคือ

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน และเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย (มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง) กำหนดให้มีการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อวางหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๕๓ วรรคสี่) และกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริการที่คล่องตัว (มาตรา ๒๕๔ วรรคเก้า)

๒) ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับประเทศ มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเองที่อิสระจากส่วนกลาง โดยให้สามารถโอนย้ายข้าราชการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมทั้งการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย (มาตรา ๒๕๘)

๓) เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ (มาตรา ๒๘๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าซื้อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๕ และ มาตรา ๒๘๖) รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ (มาตรา ๒๘๗ วรรคสาม)

๔) ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพโดยมีมาตรฐานกลางในการดำเนินงานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการจัดให้มีกลไกมาตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน (มาตรา ๒๘๒ วรรคสอง)

### ๒.๓ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

ผลจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะมาตรา ๒๘๔ ทำให้เกิดความชัดเจนในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอนตามลำดับ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑) การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ กำหนดการดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๘๔ โดยมีประเด็นที่สำคัญ คือ

(๑) การกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรไตรภาคี จำนวน ๓๖ คน ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายละ ๑๒ คน อำนาจหน้าที่หลักคือการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งมีอำนาจออกประกาศหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับแทนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้าได้ด้วย

(๒) กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) กำหนดแนวทางการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับความเหมาะสมด้านพื้นที่ และระยะเวลาการถ่ายโอน



LIRT

(๔) กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้รัฐบาล และในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาล

(๕) กำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อการถ่ายโอน และกำหนดสภาพบังคับใช้ของแผนทั้ง ๒ ฉบับ โดยเมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจ จัดทำแผนเสร็จแล้ว จะต้องให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วรายงานรัฐสภา หลังจากนั้นแผนฯ จะมีผลบังคับใช้ให้ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม

(๖) กำหนดให้มีการทบทวนการแบ่งอำนาจหน้าที่และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ที่ได้มีการกำหนดไว้ตามแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการ ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

## ๒) การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการฯ

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มดำเนินการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วเสร็จและประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ หลังจากนั้นได้เริ่มจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแล้วเสร็จและประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แผนทั้งสองฉบับดังกล่าวถือเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติที่สำคัญต่อการดำเนินการเกี่ยวกับ การถ่ายโอนภารกิจ การจัดสรรรายได้ การถ่ายโอนบุคลากร และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๔ หลักการในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ มีหลักการอันเป็นกรอบความคิดที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

**ประการแรก** หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกราชของประเทศ โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

**ประการที่สอง** หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกิจการระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น

**ประการที่สาม** หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะ ที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

#### ๒.๕.๑ วิสัยทัศน์และเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ จังหวะก้าวของการกระจายอำนาจไว้เป็น ๓ ช่วง กล่าวคือ

๑) ในช่วง ๔ ปีแรก (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗) ซึ่งนับระยะเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดไว้ให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ซับซ้อน จะพ้นช่วงของการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่ส่วนราชการบริการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนการกำกับดูแลจัดการ การบริการสาธารณะเหล่านั้นให้ได้มาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน

๒) หลังจากระยะเวลา ๔ ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๓) การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการแล้วเสร็จ ประชาชนจะได้รับการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น และประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น

๓) หลังจากปีที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการงานสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานราชการซึ่งสังกัดราชการบริการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นเอง

จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจฯ ไว้ใน ๔ ประการสำคัญ คือ

ประการแรก ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้สามารถดำเนินการได้ภายใน ๔ ปี เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการการสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นก่อน อาจมีช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านได้อีก ๖ ปี รวมเป็น ๑๐ ปี

ประการที่สอง ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๙

ประการที่สาม ต้องกำหนดแนวทาง วิธีการ ในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนดังกล่าว



LIART

ประการที่สี่ เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### ๒.๔.๒ หลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อเป็นแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดลักษณะภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจไว้รวม ๑๘ ข้อ โดยคำนึงถึงหลักเหตุผลทางวิชาการและข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกำหนดตามกฎหมาย ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑) หลักการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กร

ตามหลักเรื่องความรับผิดชอบ แผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดภารกิจที่ถือเป็นประโยชน์ของคนส่วนรวมของประเทศ ได้แก่ งานด้านความมั่นคง การต่างประเทศ การพิพาทชาติ ตลอดจนงานด้านการเงินการคลังของประเทศ เป็นภาระของรัฐบาลส่วนกลางที่ยังคงต้องดำเนินการต่อไป สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานด้าน ส่งเสริมคุณภาพชีวิต การยกระดับคุณภาพชีวิต การใช้อำนาจและการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจ ได้จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทว่าควรจะมี ความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งโดยหลักการทั่วไปประการหนึ่งกำหนดว่า ภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หลักสำคัญคือ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใด เช่น ถ้าบริการสาธารณะส่งผลต่อคนในพื้นที่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ ก็จะถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้โดยตรง

#### ๒) หลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจ ได้คำนึงถึงหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม ในแผนการกระจายอำนาจ นั้น เรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการที่จะมอบหรือไม่มอบภารกิจนั้น ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขและความพยายามที่จะไปเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ จำเป็นอย่างยิ่งที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการจัดและให้บริการสาธารณะเหล่านั้นได้

#### ๓) หลักการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีหลักการ จัดโครงสร้าง สภาพโครงสร้าง และการจัดองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการบริหารงานในอนาคตที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพราะมีภารกิจจำนวนหนึ่งได้ถูกถ่ายโอน และมอบหมายให้ดำเนินการ ฉะนั้น หลักของการกระจายอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและภารกิจใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม ในแผนการกระจายอำนาจ นั้น ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจใหม่ ต้องเพิ่มเติมโครงสร้างเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นความพยายามทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ขนาดโครงสร้างที่ไม่ใหญ่เกินไป อันจะก่อให้เกิดความทับซ้อนหรือกลายเป็นปัญหาการค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร

๔) หลักของการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการ

หลักอีกประการหนึ่งที่เป็นสำคัญใน ๑๔ ข้อ ของแผนการกระจายอำนาจ ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักของการประหยัด ขนาดการลงทุนหรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะเมื่อถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนแล้วนั้น ต้องพิจารณาด้วยว่าต้นทุนสูงขึ้นมากน้อยเพียงใด หากต้นทุนสูงขึ้นมาก แนวทางที่ควรดำเนินการ คือ ต้องจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างท้องถิ่น กิจกรรมบางประเภท หรืองานประเภทที่มีการถ่ายโอนหรือส่งมอบให้แก่ท้องถิ่นนั้น บางกรณีท้องถิ่นจำเป็นต้องสรรหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

๕) การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ

แผนการกระจายอำนาจ กล่าวถึง การสร้างหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะ ว่าเมื่อราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการและส่งมอบบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สิ่งสำคัญซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ มีมาตรฐานสูงกว่าหรือไม่น้อยกว่าการให้บริการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เคยดำเนินการ ฉะนั้น หลักประกันคุณภาพการบริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือ หลักเกณฑ์มาตรฐานของส่วนราชการ และมาตรฐานทางวิชาการจะเป็นสิ่งที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการให้บริการขั้นต่ำด้านคุณภาพและมาตรฐานอย่างไร

๖) กลไกการกำกับดูแล หรือการส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจ ได้ให้ความสำคัญกับภารกิจบางประการซึ่งต้องการการดูแลเป็นพิเศษ และความสามารถในวิชาชีพเฉพาะ ภารกิจดังกล่าวต้องมีโครงสร้างพิเศษในการดูแล ควบคุม และกำกับ ซึ่งในแผนการกระจายอำนาจ กำหนดไว้ ๓ เรื่อง ได้แก่ การจัดบริการด้านการศึกษา การจัดบริการด้านสาธารณสุขและการดูแล บริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งสามภารกิจถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องการความชำนาญเฉพาะด้าน และการมองภาพรวมในระดับจังหวัด จึงมีการเสนอโครงสร้างของ การกำกับ และกำหนดนโยบายในรูปของคณะกรรมการระดับพื้นที่จังหวัด

๒.๔.๓ หลักการการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกันไปด้วย

๒) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาภาพรวมของรายได้ ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บและจัดหาเองทั้งที่เป็น  
ภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ

ส่วนที่ ๒ รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
รวมถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม

ส่วนที่ ๓ รายได้ประเภทเงินอุดหนุน

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาให้ความสำคัญ  
กับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเอง เป็นลำดับแรก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สามารถพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ และพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

**๒.๔.๔ หลักการการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการ  
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**

๑) การถ่ายโอนบุคลากรจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วน  
ภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรอันจะเกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งต้อง  
คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม

๒) กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความราบรื่น คล่องตัว สอดคล้องกับความจำเป็น  
และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายโอนและระบบการบริหารงาน  
บุคคลท้องถิ่นที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ใจให้คนทำงานในท้องถิ่น และมีหลักประกันความก้าวหน้าแก่  
ข้าราชการที่ถ่ายโอน ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่นต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในการทำงาน  
ไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิมโดยคำนึง ถึงความหลากหลายของสายอาชีพด้วย นอกจากนี้ รัฐต้องให้การ  
สนับสนุนงบประมาณด้านบุคลากรเท่าที่จำเป็นโดยเฉพาะในระยะแรกที่มีการถ่ายโอน

๓) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม และ  
มีกลไกดูแลความเป็นธรรม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลสร้างหลักประกันความก้าวหน้าและความเป็นธรรม  
แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีความทันสมัย เอื้ออำนวยให้การ  
ปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่พึงพอใจของประชาชน

๔) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานในหลักการและหลักเกณฑ์  
วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารงาน  
บุคคลของภาครัฐโดยรวมเกิดเอกภาพ และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

**๒.๔.๕ หลักการการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย**

๑) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่รัฐ  
ดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการยุติการจัดสรรภาษี อากร เงินอุดหนุนและรายได้  
อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ และมีความ  
จำเป็นต้องแก้ไข รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

๒) ในกรณีที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รายงานต่อรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วมีเนื้อหาที่กระทบต่อกฎหมายใด รัฐจะต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วเช่นกัน

๓) การแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอย่างเต็มที่และจะต้องคำนึงถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

๔) การแก้ไขกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่จะต้องมีสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๔.๑) การปรับปรุงกฎหมายงบประมาณเพื่อรองรับการจัดสรรเงินจากภาครัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔.๒) การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบงบประมาณท้องถิ่นและระบบการตรวจสอบทางการเงินและการคลัง ทั้งภายในและภายนอก

(๔.๓) การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ และเชื่อมโยงกับระบบศาลปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น

(๔.๔) การปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับทิศทาง

ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

(๔.๕) การจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

(๔.๖) การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อรองรับการถ่ายโอนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

๒.๔.๖. กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

เพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจและการดำเนินการเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ จึงกำหนดกลไกการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลดังนี้

๑) ให้มีกลไกทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการตามความจำเป็น ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว คล่องตัวในการดำเนินงาน และมีอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารงานอย่างเพียงพอเป็นสำคัญ

๒) ให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

- ๓) ให้มีกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการที่รวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการถ่ายโอน
- ๔) ให้มีการศึกษา พัฒนา และปรับปรุงกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ และแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และทันต่อเหตุการณ์

## บทที่ ๓

## ผลจากการศึกษาการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ผลการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๕๐)

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดขั้นตอน/รายละเอียดในการดำเนินการกระจายอำนาจเรื่องที่สำคัญไว้ ๔ ประการ คือ

๑. การถ่ายโอนภารกิจ
๒. การจัดสรรรายได้
๓. การถ่ายโอนบุคลากร
๔. การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย/ระเบียบ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอน

ในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งแต่ ปี ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ได้มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าขึ้นเป็นลำดับ สามารถสรุปแนวทางดำเนินการ ผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่องได้ ดังนี้

### ๓.๑ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ลักษณะ/ประเภทกิจกรรมที่ถ่ายโอน

๑) งานที่เลือกทำโดยอิสระ เป็นภารกิจที่ราชการหยุดดำเนินการ แล้วมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน แต่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหรือไม่ทำก็ได้ เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาดำเนินการตามศักยภาพของตน เช่น งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานด้านการส่งเสริมอาชีพ

๒) งานที่ต้องทำ เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชน เป็นเรื่องความจำเป็น ถ้าไม่ทำจะเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เพราะส่วนราชการจะหยุดดำเนินการ และมอบหมายงานเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนแล้ว เช่น งานจ่ายเบี้ยยังชีพ โครงการอาหารกลางวัน/อาหารเสริม(นม) ศูนย์ดูแลเด็ก งานป้องกันโรคติดต่อและอำนาจอนุญาตต่างๆ

#### ประเภทภารกิจที่ถ่ายโอน

จากภารกิจที่ถ่ายโอน จำนวน ๒๔๕ เรื่อง จาก ๕๐ กรม ๑๑ กระทรวง แบ่งออกเป็น ๖ กลุ่ม ได้ดังนี้

๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มี ๘๗ เรื่อง จาก ๑๗ กรม ๗ กระทรวง ได้แก่

#### ๑.๑ งานด้านการคมนาคมและการขนส่ง

(๑) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน ได้แก่ ทางหลวงชนบท ทางหลวงแผ่นดินบางส่วน ซึ่งงานทางหลวงทั้งหมดจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ส่วนราชการจะหยุดทำ โดยถนนที่อยู่ในเขต อบต. สิ้นสุดในหมู่บ้านให้เป็นหน้าที่ของ อบต. ส่วนถนนที่คาบเกี่ยวระหว่าง อบต./อำเภอ ให้เป็นหน้าที่ของ อบจ. ทั้งนี้ ในอนาคตจะต้องมีการทำทะเบียนทางหลวงทั้งหมด

เพื่อให้รู้ว่าถนนสายใดอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด และจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อดูแลรักษาซ่อมแซมถนนดังกล่าว

(๒) สถานีขนส่ง มีการถ่ายโอนไปให้เทศบาล แต่สถานีขนส่งที่อยู่นอกเขตเทศบาล อาจถ่ายโอนไปให้ อบจ. ร่วมทำกับ อบต. และแบ่งผลประโยชน์ให้แก่ อบต.

(๓) ระบบขนส่งสาธารณะและวิศวกรรมจราจรทางบก ต่อไปเทศบาลซึ่งมีหน้าที่วางผังเมือง ควบคุมอาคาร และดูแลถนนอยู่จะมีอำนาจหน้าที่จัดระบบวิศวกรรมจราจรทางบกด้วย

(๔) การดูแลบำรุงรักษาทางน้ำ และสถานีขนส่งทางน้ำ สำหรับลำคลอง แม่น้ำในเขตจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาในเรื่องการอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ การสร้างและควบคุมดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ ทำเทียบเรือ (ยกเว้นที่เป็นทำเทียบเรือระหว่างประเทศ) โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะเป็นผู้ควบคุมการก่อสร้างและกำหนดมาตรฐาน

๑.๒ งานสาธารณูปโภค ได้แก่ งานดูแลแหล่งน้ำขนาดเล็ก ระบบประปาชนบท อ่างเก็บน้ำ และชลประทานขนาดเล็ก ถ้าเป็นแหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งจังหวัดจะถ่ายโอนไปให้ อบจ.

๑.๓ งานด้านสาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีตลาด ตลาดกลาง งานผังเมือง ซึ่งถ่ายโอนให้แก่เทศบาล และงานควบคุมอาคาร ซึ่งเดิมเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่ได้เพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นเจ้าของงานอนุญาตได้เข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับความผิดตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคารด้วย

๒) งานด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มี ๑๐๓ เรื่อง จาก ๒๖ กรม ๗ กระทรวง ได้แก่

๒.๑ งานส่งเสริมอาชีพ จะมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

๒.๒ งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ งานดูแลคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส งานสงเคราะห์จ่ายเบี้ยยังชีพ สถานสงเคราะห์คนชรา คนพิการ ผู้ติดเชื่อเอดส์

๒.๓ งานส่งเสริมกีฬา ได้แก่ การจัดให้มีสวนสาธารณะหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ลานกีฬา/สนามกีฬา

๒.๔ งานด้านการศึกษา ได้แก่ งานการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการศึกษาได้ต้องผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดเสียก่อน

๒.๕ งานด้านสาธารณสุข จะมีการถ่ายโอนใน ๒ ลักษณะ คือ

(๑) กิจกรรมที่เป็นการส่งเสริมป้องกันดูแลรักษาสุขภาพขั้นพื้นฐาน และ งานป้องกันควบคุมโรคติดต่อ จะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

(๒) สถานบริการ ได้แก่ สถานีอนามัย โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลจังหวัด โรงพยาบาลศูนย์ โดยกระทรวงสาธารณสุขจะเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ประเมินความพร้อม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อมก็สามารถรับการถ่ายโอนได้

๓) งานด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มี ๑๗ เรื่อง จาก ๔ กรม ๖ กระทรวง ได้แก่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานใช้อำนาจอนุญาตต่าง ๆ เช่น อำนาจเปรียบเทียบปรับ การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ การจดทะเบียนพาณิชย์ การอนุญาตให้เก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง การ

อนุญาตให้จำหน่ายสุรา ยาสูบ การรับจดทะเบียนรถยนต์ รถล้อเลื่อน ซึ่งโอนให้ อบจ. รวมทั้งการจัดตั้งสถานบริการ/โรงแรม และการตรวจหอพักเอกชน งานเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ และดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

๔) งานด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว มี ๑๙ เรื่อง จาก ๖ กรม ๕ กระทรวง เนื่องจากในอนาคตระบบการวางแผนที่มีประสิทธิภาพจะมีบทบาทสำคัญมาก จึงต้องมีการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น/บูรณาการแผนร่วมกัน โดย อบจ. จะต้องเป็นศูนย์กลางในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกระดับกับแผนการถ่ายโอน และแผนพัฒนาอื่น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกัน

๕) งานด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม มี ๑๗ เรื่อง จาก ๙ กรม ๕ กระทรวง ได้แก่ งานคุ้มครองและดูแลรักษาป่า งานจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ ทั้งในเรื่องเสียง อากาศ และน้ำ และงานดูแลรักษาที่สาธารณะ ซึ่งงานเหล่านี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบเบื้องต้น

๖) งานด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มี ๒ เรื่อง จาก ๑ กรม ได้แก่ งานดูแลโบราณสถานและโบราณวัตถุ งานดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

### ผลการถ่ายโอนภารกิจ

ในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึง พ.ศ.๒๕๕๐ จากจำนวนภารกิจ ๒๔๕ ภารกิจ ได้ถ่ายโอนไปแล้วจำนวน ๑๘๐ ภารกิจ ยังไม่ได้ถ่ายโอนอีก ๖๕ ภารกิจ ยกเลิก ๑ ภารกิจ ปรากฏดังตารางข้างล่าง

ที่	ด้านภารกิจ	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ผลการดำเนินการ			หมายเหตุ
			ถ่ายโอนแล้ว	ทยอยถ่ายโอน	ยังไม่ถ่ายโอน	
๑	โครงสร้างพื้นฐาน	๘๗	๕๘	๑๓	๑๖	
๒	งานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	๑๐๓	๖๗	๒	๓๔	
๓	การจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	๑๗	๗	๒	๘	
๔	การวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	๑๙	๑๑	๓	๕	
๕	การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	๑๗	๑๔	๑	๑	ถอนไป ๑ เรื่อง เนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอน
๖	วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	๒	-	๒	-	
	<b>รวม</b>	<b>๒๔๕</b>	<b>๑๕๗</b>	<b>๒๓</b>	<b>๖๕</b>	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ๒๕๕๙

#### ๓.๑.๑ ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนภารกิจ

๑) ส่วนราชการยังขาดการให้คำปรึกษา การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ได้มีการลงนามส่งมอบ - รับมอบ โดยมีบัญชีโครงการที่ถ่ายโอน แต่ไม่มีรายละเอียดของขอบเขตงาน และสภาพการใช้งานทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความสับสนในการสานต่อภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน

๒) ส่วนราชการไม่มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และการแจ้งข้อมูลรายละเอียดของภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ ตลอดจนการเป็นที่เสี่ยงให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนราชการหลายหน่วยงาน

เข้าใจว่าเมื่อถ่ายโอนภารกิจและส่งมอบงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนราชการจะหมดหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริงส่วนราชการยังคงมีหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านวิชาการอยู่ เช่น ในการถ่ายโอนจะมีการส่งมอบภารกิจ โดยทำเป็นบัญชีรายละเอียดให้ แต่ก็ยังขาดประวัติการบำรุงรักษาซ่อมแซม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าส่วนราชการไม่ให้ความสำคัญในการช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

๓) การถ่ายโอนทรัพย์สินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถใช้งานได้ ตามปกติ วัสดุครุภัณฑ์ส่วนใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน พบว่าจะอยู่ในสภาพชำรุด และมีอายุการใช้งานมากกว่า ๑๐ ปี ก่อให้เกิดภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการการซ่อมแซมก่อนที่จะใช้งานตามปกติ ซึ่งบางครั้งอาจไม่คุ้มค่า

๔) แนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ไม่ชัดเจน

๕) การถ่ายโอนภารกิจไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการ ฯ เป็นแผนที่ระบุไว้ให้ส่วนราชการใด จะต้องถ่ายโอนภารกิจประเภทใด ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เมื่อไร และมีขอบเขตของการถ่ายโอนอย่างไร แต่ปรากฏว่ามีการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ใช่หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็น การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรมาพร้อมกับการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓.๑.๒ ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ ต่อการถ่ายโอนภารกิจ

๑. กระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการถ่ายโอนทั้งอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณ จากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนด้วย โดยรวมจะต้องมีการศึกษาและประเมินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจะรับโอนภารกิจเรื่องใดจึงจะเหมาะสม และจัดสรรเงินรายได้ให้เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนให้มีประสิทธิภาพ

๒. ควรให้จังหวัดมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่าภารกิจใดควรจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด โดยมีกรอบการพิจารณาตามขีดความสามารถ ความพร้อม และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน รวมทั้งกำหนดการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดความราบรื่นในการทำงานและการประสานงาน รวมทั้ง อาจมอบหมายให้จังหวัดมีอำนาจให้ข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอน

๓. ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมต้องให้ความสำคัญกับการเป็นผู้สนับสนุน ให้คำแนะนำช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโอนภารกิจไปแล้วอย่างต่อเนื่อง และปรับบทบาทของตนให้ถูกต้อง โดยเฉพาะส่วนราชการต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรฐานงาน การฝึกอบรมและกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นหรือพัฒนาให้ดีขึ้น

๔. การกิจที่ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางภารกิจเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวที่จะดำเนินการได้โดยลำพัง อาทิเช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐควรพิจารณาการถ่ายโอนให้เหมาะสมหรือสร้างระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารกิจการร่วมกันเองหรือร่วมกับรัฐให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

๕. ในกรณีที่ส่วนราชการไม่ให้ความร่วมมือในการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการรัฐบาลควรมีมาตรการเชิงนโยบายหรือทางการบริหาร เพื่อกำชับหรือเร่งรัดให้ส่วนราชการดำเนินการตามที่แผนปฏิบัติการกำหนดไว้ และอาจต้องกำหนดให้การถ่ายโอนหรือการทำหน้าที่สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจที่ถ่ายโอนนั้น เป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติราชการเพื่อประเมินผลงานด้วย

### ๓.๒ การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากกฎหมายหลักที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ

๑) กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (แต่ละรูปแบบ)

๒) พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดถึงอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยมีหลักการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บ แต่วิธีการ ขั้นตอนการจัดเก็บ อัตราภาษี และการประเมินภาษีให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรแต่ละประเภท เช่น การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้น

นอกจากภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บแล้ว ยังมีภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอีกหลายประเภทที่กำหนดให้รัฐต้องจัดแบ่งภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดเก็บภาษีประเภทนั้นเพิ่มขึ้นเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือให้รัฐจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้นแล้วส่งมอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเฉพาะ ซึ่งจะกล่าวถึงโดยสังเขป ดังนี้

#### ๓.๒.๑ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่นับว่ามีความสำคัญมากที่สุด โดยเป็นการกำหนดแผนและขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งการกระจายอำนาจในการจัดหารายได้ไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วย โดยเพิ่มรายได้จากภาษีให้แก่ท้องถิ่นอีกหลายประเภท เช่น เพิ่มสัดส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นจาก ๐.๗% เป็น ๒.๑% เพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิต ซึ่งแต่เดิมท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มจากอัตราที่รัฐจัดเก็บอยู่เพียง ๑๐% เป็น ๓๐% ให้ท้องถิ่นได้ส่วนแบ่งจากภาษีเพื่อการศึกษา ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

๓.๒.๒ กฎหมายที่กำหนดที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกออกได้เป็น

๓.๒.๒.๑ ภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้ดังนี้

(๑) ประมวลรัษฎากร ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

(๒) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินในแต่ละปี โดยคิดคำนวณตามค่ารายปีของทรัพย์สิน สำหรับโรงเรือนและที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ

(๓) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

เนื่องจากภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีของท้องถิ่น จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการประเมินเรียกเก็บภาษีนี้นี้ไว้โดยเฉพาะ แยกต่างหากจากประมวลรัษฎากร

(๔) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

เนื่องจากภาษีป้ายเป็นภาษีของท้องถิ่น จึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการประเมินเรียกเก็บภาษีป้ายไว้โดยเฉพาะ แยกต่างหากจากประมวลรัษฎากร

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ได้ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๖) พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนดูแลและจัดการเกี่ยวกับการเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น และให้มีอำนาจจัดเก็บอากรสำหรับการเก็บรังนกอีแอ่น

๓.๒.๒.๒ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่ม ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยอัตราที่เก็บในปัจจุบัน ๗% จะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นทั้งหลายจำนวน ๐.๖๓%

(๒) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗

กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินภาษีสุราที่เรียกเก็บเพิ่มขึ้นให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๓) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บเพิ่มขึ้นให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๓.๒.๒.๓ ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๔ ซึ่งบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจจัดเก็บเพิ่มเติม สำหรับภาษีในการอนุญาตให้เล่นการพนัน เพื่อเป็นรายได้ของเทศบาลในเขตท้องที่ที่มีการเล่นการพนันนั้น โดยรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดจำนวนภาษีและค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียตามสภาพแห่งท้องที่นั้น ๆ ได้

๓.๒.๒.๔ ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐมอบให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งจำนวน ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามมาตรา ๔๑ บัญญัติให้เงินภาษีจ่าปี รวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้ เว้นแต่ค่าธรรมเนียมแผ่นป้ายทะเบียนรถที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานครให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล

เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

๒๕๔๒

ตามมาตรา ๘๕ บัญญัติให้เงินภาษีรถที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานครให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น โดยให้จังหวัดจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๓) พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. ๒๕๗๘

มาตรา ๕ ทวิ บัญญัติให้ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายนี้ เว้นแต่ค่าธรรมเนียมสำหรับล้อเลื่อนซึ่งจดทะเบียนที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานคร ให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๓.๒.๒.๕ คำตอบแทน ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บ ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายต่อไปนี้

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

(๕) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๓ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๖) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓

(๗) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๘) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. ๒๕๓๕

(๙) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

(๑๐) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑๑) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑๒) พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓

นอกเหนือจากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้เพิ่มเติมจากที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายประการ อาทิเช่น

๑) ภาษีเพื่อการศึกษา

๒) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

- ๓) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- ๔) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น
- ๕) ค่าบริการ
- ๖) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- ๗) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกออกได้เป็น ๓ ประเภทใหญ่ คือ

- ๑. รายได้ที่จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ
- ๒. ภาษีอากรที่รัฐจัดสรรให้ตามกฎหมาย อาทิเช่น ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม

เป็นต้น

### ๓. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ผลจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่กำหนดให้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของรายได้รัฐบาล และปี ๒๕๔๙ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาล แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุง โดย พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ และให้มีการเพิ่มขึ้นจนถึง ร้อยละ ๓๕ เมื่อการถ่ายโอนภารกิจเสร็จสิ้นลง ซึ่งสามารถพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พงศ. ๒๕๔๒ จนถึงปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๐ ได้ตามตารางต่อไปนี้)

## การเปลี่ยนแปลงของรายได้ท้องถิ่นตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ -๒๕๕๐ ปรากฏตามตารางต่อไปนี้

หน่วย : ล้านบาท

ปี \ รายการ	รายได้ท้องถิ่น	รายได้รัฐบาล	สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)
๒๕๕๓	๙๙,๙๓๖	๗๔๙,๙๔๘	๑๓.๓๓
๒๕๕๔	๑๕๖,๕๓๑	๗๗๒,๕๗๓	๒๐.๕๗
๒๕๕๕	๑๗๖,๑๕๕	๘๐๓,๖๕๑	๒๑.๙๙
๒๕๕๖	๑๘๔,๐๖๖	๘๒๙,๔๙๖	๒๒.๑๙
๒๕๕๗	๒๔๑,๙๔๗	๑,๐๖๓,๖๐๐	๒๒.๗๕
๒๕๕๘	๒๙๓,๗๕๐	๑,๒๕๐,๐๐๐	๒๓.๕๐
๒๕๕๙	๓๒๗,๓๑๒	๑,๓๖๐,๐๐๐	๒๔.๐๕
๒๕๕๐	๓๕๗,๔๒๔	๑,๔๒๐,๐๐๐	๒๕.๑๗

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๐

สรุปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตามประเภทรายได้  
(เปรียบเทียบปี พ.ศ. ๒๕๕๓, ๒๕๕๔ กับ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐)

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปี ๒๕๕๓	ปี ๒๕๕๔	ปี ๒๕๕๐
- รายได้ของรัฐบาล	๗๕๙,๙๔๘.๐๐	๗๗๒,๕๗๔.๐๐	๑,๔๒๐,๐๐๐.๐๐
- รายได้ของท้องถิ่น	๙๙,๙๓๖.๒๖	๑๕๙,๗๕๒.๕๘	๓๕๗,๔๒๔.๑๕
สัดส่วนร้อยละ	๑๓.๓๓	๒๐.๖๘	๒๕.๑๗
แยกเป็น			
๑. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	๑๗,๔๔๙.๒๒	๑๗,๗๐๑.๘๘	๓๒,๐๒๑.๔๕
สัดส่วนร้อยละ	๑๗.๔๖	๑๑.๘๘	๘.๙๖
๒. รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้	๕๐,๒๖๒.๑๕	๖๘,๓๒๐.๙๐	๑๘๖,๐๒๘.๗๐
สัดส่วนร้อยละ	๕๐.๒๙	๔๒.๗๗	๕๒.๐๕
แบ่งเป็น			
๑) ภาษีจัดสรรให้		๕๕,๖๕๑.๘๐	
สัดส่วนร้อยละ	-	๓๔.๘๔	-
๒) ภาษีที่รัฐแบ่งเพิ่มให้		๑๒,๖๖๙.๐๐	
สัดส่วนร้อยละ	-	๗.๙๓	-
๓. รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	๓๒,๒๒๔.๘๙	๗๓,๗๒๙.๘๐	๑๓๙,๓๗๔.๐๐
สัดส่วนร้อยละ	๓๒.๒๕	๔๖.๑๕	๓๘.๙๙
แบ่งเป็น			
๓.๑ งบฯ ตามโครงการถ่ายโอน	-	๓๒,๓๓๙.๖๐	-
๓.๒ งบฯ อุดหนุนให้ท้องถิ่น	๓๒,๒๒๔.๘๙	๔๑,๓๙๐.๒๐	๑๓๙,๓๗๔.๐๐
แบ่งเป็น			
- เงินอุดหนุนเมืองพัทยา และกทม.	๘,๓๙๘.๘๙	๘,๓๙๒.๕๐	๑๕,๗๙๙.๑๒
สัดส่วนร้อยละ	๒๖.๐๖	๒๐.๒๘	๑๑.๓๔
- เงินอุดหนุน อบจ. เทศบาล อบต.	๒๓,๘๒๖.๐๐	๔๑,๐๑๒.๐๐	๑๒๓,๕๗๔.๘๘
สัดส่วนร้อยละ	๗๓.๙๔	๙๙.๐๙	๘๘.๖๖
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	-	-	๙,๒๘๑.๗๔
สัดส่วนร้อยละ	-	-	๖.๖๖

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๐



LIERT

จากข้อมูลตามตารางข้างต้นมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) สัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละของรายได้รัฐบาล เพิ่มขึ้น จาก ๑๓.๓๓% ในปี ๒๕๔๓ เป็น ๒๕.๑๗% ในปี ๒๕๕๐ (มูลค่าของรายได้ท้องถิ่นเพิ่มจาก ๙๙,๙๓๖ ล้านบาท เป็น ๓๕๗,๔๒๔ ล้านบาท) ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าอัตราการเพิ่มขึ้นสูงมากระหว่างปี ๒๕๔๓/๒๕๔๔

๒) องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงรายได้ท้องถิ่นที่สำคัญคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก ๓๒,๒๒๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๓ เป็น ๗๓,๗๒๙ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๔

๓) ภาษีที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ) มีอัตราการเพิ่มขึ้นรวดเร็วกล่าวคือเพิ่มจาก ๕๐,๒๖๒ ล้านบาท ในปี ๒๕๔๔ เป็น ๑๘๖,๐๒๔ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๐

๔) สำหรับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีการเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จาก ๑๗,๔๔๙ ล้านบาทในปี ๒๕๔๓ เป็น ๓๒,๐๒๑ ล้านบาทในปี ๒๕๕๐ แต่สัดส่วนเมื่อเทียบกับรายได้รวมลดลงจากร้อยละ ๑๗.๐๖ ในปี ๒๕๔๓ เป็นร้อยละ ๘.๙๖ ในปี ๒๕๕๐

๕) จากตัวเลขสถิติดังกล่าว สะท้อนว่าสถานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งเงินอุดหนุนและภาษีแบ่งจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง สำหรับสถานะการจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นนั้นปัจจุบันยังเป็นส่วนน้อย (ประมาณร้อยละ ๙ ของรายได้ทั้งหมด) และเมื่อรัฐยังเพิ่มภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นสัดส่วนดังกล่าวก็จะลดลงอีก ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเด็นของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีปัญหาของการจัดเก็บรายได้ที่สำคัญ คือ

- ประเภทของภาษีและค่าธรรมเนียมที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บมีจำนวนน้อย และยังมีอัตราภาษีต่ำ
- การบริหารการจัดเก็บตั้งแต่การจัดทำข้อมูล จนถึงการบังคับคดีภาษีอากรที่ค้างชำระ
- ปัจจัยทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเท่าที่ควร
- ประชาชนยังมีความรู้สึกมีส่วนร่วมในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย และเห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ

### ๓.๒.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ผ่านมาคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดสรรโดยพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และกำหนดประเภทภาษีที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ให้ชัดเจน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับการจัดสรรภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ส่วนเทศบาลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบลได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ๑ ใน ๙ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และสรรพสามิต หากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแต่ละประเภทไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ก็จะใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไปปรับลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีเกิดจากที่ใดจะจัดสรรคืนให้แก่ที่นั้น แต่ในทางปฏิบัติแหล่งกำเนิดภาษีบางประเภท เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ยังไม่สามารถที่จะมีข้อมูลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง จะมีแต่ข้อมูลในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่จึงจัดสรรตามแหล่งภาษีที่จัดเก็บในเขตจังหวัด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในจังหวัดจะจัดสรรให้ตามเกณฑ์ประชากร

๓) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ได้จัดสรรคำนึงถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนี้

(๑) เพื่อสนับสนุนให้ อปท. สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึงกัน

(๒) เพื่อลดช่องว่างระหว่าง อปท. ที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน

(๓) เพื่อให้ อปท. บางแห่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐ หรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังของ อปท.

(๔) เพื่อกระตุ้นให้ อปท. เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

๔) หลักการจัดสรรเงินอุดหนุน จะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้ อปท. อิสระในการเลือกดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนตามความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากการมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และตามความต้องการของประชาชน

๓.๒.๔ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) ความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ระหว่างการจัดสรรเพื่อให้เป็นรายได้ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดสรรตามแนวทางนี้ อปท. จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวเพื่อบริหารงานด้วยตนเอง กับการจัดสรรเพื่อให้เป็นรายจ่ายของ อปท. เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยกำหนดให้ อปท. ใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ ซึ่งที่ผ่านมาได้ใช้ทั้งสองแนวทางผสมผสานกัน แต่ยังไม่สามารถหาความสมดุลที่เหมาะสมได้ ทำให้หลักการจัดสรรที่ผ่านมายังไม่มีความชัดเจน

๒) แผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่ อปท. นั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ อปท. ที่มีภารกิจที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรรที่แตกต่างกัน แต่ปัจจุบันยังไม่สามารถคำนวณหาขนาดรายจ่ายในการดำเนินการกิจการของ อปท. แต่ละแห่งได้ การจัดสรรที่ผ่านมาจึงใช้ตัวแปรต่าง ๆ ในการจัดสรร เช่น ประชากร พื้นที่ รายได้และการแบ่งเท่ากัน เป็นต้น

๓) อปท. แต่ละประเภทมักจะอ้างว่า ภารกิจในการจัดการสาธารณะของตนเองมีจำนวนมาก รายได้ที่จัดสรรให้ นั้นเป็นไม่เพียงพอกับการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน โดยเหตุผลหลักของ อปท. แต่ละประเภทมี ดังนี้

(๓.๑) กทม. เป็นเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางของประเทศ คนจากทั้งประเทศมาอยู่อาศัยเป็นจำนวนมากเป็นแหล่งก่อให้เกิดรายได้ ปัญหาเมืองใหญ่มีความซับซ้อน โครงการส่วนใหญ่ที่ดำเนินการต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหา

(๓.๒) อบจ. เป็น อปท. ขนาดใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ เทศบาล และ อบต. ทั้งจังหวัด โครงการที่รับผิดชอบเป็นโครงการขนาดใหญ่ เป็นโครงการคาบเกี่ยวระหว่าง อปท. ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป รวมทั้งทำงานในภาพรวมของจังหวัด

(๓.๓) พัทยา เป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นแหล่งที่ทำรายได้ให้ประเทศในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

(๓.๔) เทศบาล เป็นแหล่งก่อให้เกิดรายได้ ประชาชนอยู่อาศัยนอกเขตเทศบาลทั้งอำเภอและจังหวัดมาใช้บริการสาธารณะในตัวเมือง ทำให้เกิดปัญหาการจราจร ชยะ น้ำเสีย

(๓.๕) อบต. เป็น อปท. ในเขตชนบทที่ยังต้องได้รับการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน ที่ผ่านมาเทศบาลและ อบต. มีประชากรใกล้เคียงกัน อำนาจหน้าที่คล้ายกัน แต่ อบต. มีรายได้จากการจัดสรรเฉลี่ยต่อหัวน้อยกว่า เทศบาล

๔) เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของ อปท. แต่ละแห่ง การจัดสรรที่ผ่านมาจึงมีการประกันรายได้ โดยใช้ฐานรายได้ปีที่ผ่านมาเป็นฐานในการจัดสรร และมีการชดเชยรายได้เพื่อมิให้น้อยกว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งยังไม่เป็นที่ยอมรับตามหลักการ และใช้วิธีการทางบริหารโดยให้ผู้แทน อปท. แต่ละรูปแบบไปกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรกันเองระหว่าง อปท. แต่ละประเภท ทำให้แนวทางการจัดสรรไม่เป็นไปตามหลักวิชาการและไม่สามารถกำหนดทิศทางได้

๕) การจัดสรรภาษีให้แก่ อปท. โดยกำหนดว่าภาษีใดควรเป็นของ อปท. ประเภทใด เช่น อบจ. ได้รับเฉพาะภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน นอกนั้นจัดสรรให้แก่เทศบาล และ อบต. ยังไม่เป็นที่ยอมรับของ อปท. บางแห่ง เนื่องจากมีความเห็นว่าการจัดสรรดังกล่าวไม่เป็นธรรม อปท. ทุกประเภทควรได้รับการจัดสรรภาษีตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกัน

### ๓.๒.๕ ความเห็นและข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ เกี่ยวกับรายได้และการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าปัญหาที่สำคัญของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ มี ๒ ประการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการพิจารณาแก้ไข ดังนี้

๓.๒.๕.๑ รายได้จากภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีสาเหตุจากหลายประการ คือ ประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเองมีน้อย ที่เป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีเพียงภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ ส่วนภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทอื่นเป็นรายได้ส่วนน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ ภาษีดังกล่าวยังมีอัตราภาษีที่ต่ำมากไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่มีอัตรา

เริ่มต้นไม่เกินร้อยละ ๕ บาท และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บภาษีชนิดนี้ได้มากขึ้น ขึ้นอยู่กับราคาปานกลางของที่ดินโดยเพิ่มอัตราภาษีต่อไร่ ซึ่งปัจจุบันยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดินที่มีการประเมินไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น ดังนั้นการที่จะปรับปรุงรายได้จากภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ควรดำเนินการ ดังนี้

(๑) เพิ่มประเภทภาษีอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บได้เองให้มากขึ้น โดยในขั้นต้นควรพิจารณาเพิ่มจากรายการภาษีอากรและค่าธรรมเนียมใหม่ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดไว้แล้ว ซึ่งจะทำให้ไม่ต้องมีการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ ได้แก่

- ค่าธรรมเนียมจากบริการสาธารณะ เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้สวนสาธารณะ, ค่าธรรมเนียมสัตว์เลี้ยง, ค่าธรรมเนียมในการเก็บขนและกำจัดขยะที่เป็นวัตถุมีพิษ, อุปกรณ์ไฟฟ้า เครื่องใช้ในครัวเรือน ฯลฯ

- รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เช่น ส่วนแบ่งจากการให้เช่าที่ราชพัสดุ, ค่าธรรมเนียมในการปักเสา พาดสายไฟฟ้าหรือโทรศัพท์, การวางท่อจำหน่ายน้ำประปา เป็นต้น

- ค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมที่เกิดจากนักท่องเที่ยว โดยเก็บค่าบริการหรือแฝงไปกับการเช่าที่พักแรม, การใช้บริการร้านอาหาร, การใช้จ่ายสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการเพื่ออำนวยความสะดวกในการท่องเที่ยว ฯลฯ

(๒) การปรับปรุงอัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่แล้วในปัจจุบันให้เพิ่มขึ้น อันได้แก่ อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย โดยกำหนดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจริงของบ้านเมืองและสถานะเศรษฐกิจสังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ

(๓) การปรับเพิ่มอัตราภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรหรือส่งให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีสุรา, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

(๔) การออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีรายได้จากภาษีอากรบางประเภทที่เป็นรายได้ของรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม, ภาษีธุรกิจเฉพาะ, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล, ภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากการประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน, การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

(๕) ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของแหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญ หรือเป็นท่าเรือ มีการประกอบธุรกิจการค้าจำนวนมาก ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรในพื้นที่จำนวนมาก หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควรให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ และมีอัตราที่สอดคล้องกับต้นทุนการให้บริการ เช่น การควบคุมและกำจัดขยะ น้ำเสีย มลพิษอื่น ๆ การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

(๖) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการใช้แผนที่ภาษีฯ ที่มีข้อมูลถูกต้องเป็นปัจจุบัน และมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการบริหารจัดการข้อมูล รวมทั้งการให้บริการรับชำระภาษีที่สะดวก รวดเร็ว

(๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความเข้าใจและทำให้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้

อย่างไร เพื่อสร้างความร่วมมือ ในขณะเดียวกันต้องดำเนินการกับผู้หลีกเลี่ยงไม่ชำระภาษีอากรอย่างรวดเร็ว เด็ดขาด และไม่เลือกปฏิบัติ

๓.๒.๕.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ ควรพิจารณาในหลักการที่สำคัญ คือ

(๑) การจัดสรรรายได้ให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ สูตร และตัวแปรที่เกี่ยวกับจำนวนภารกิจและ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมของภารกิจนั้น และรายได้ในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ดำเนินการภารกิจตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ถ่ายโอน ซึ่งจะต้องระดมความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะส่วนราชการที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจและเอา ใจใส่เป็นพิเศษในการจัดทำฐานข้อมูลในการบริหารจัดการของตนเองที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันด้วย

(๒) การจัดสรรเพื่อรักษาสถานภาพทางการคลังและการพัฒนาคุณภาพบริการ นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะที่ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ตามแนวทางในข้อ ๑ แล้ว ในการจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาต่อเนื่อง ไปถึงภาระหน้าที่อื่น ๆ ทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเพียงพอสำหรับการบริหารจัดการภายใน การดำเนินการตามโครงการริเริ่ม ใหม่ ๆ, โครงการที่จะต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐ และการพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณะ และพัฒนา บุคลากรของตนเองด้วย

(๓) ควรมีการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนที่เหมาะสม ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยควรจะมีการพิจารณา ศึกษาถึงภารกิจที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ควรจะดำเนินการในเขตจังหวัด และจัดสรร งบประมาณให้ไปดำเนินการในภารกิจเหล่านั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาการจัดทำโครงการที่ซ้ำซ้อนกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการใช้จ่ายงบประมาณในภารกิจที่ไม่ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด เช่น การสนับสนุนกลุ่มสตรี, เยาวชน ในตำบลหมู่บ้าน เป็นต้น

๓.๒.๕.๓ นอกเหนือจากการปรับปรุงเรื่องการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรรายได้แล้ว ควร มุ่งเน้นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรักษาวินัยทางการคลัง และการบริหารงบประมาณอย่างมี ประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย

### ๓.๓ การถ่ายโอนบุคลากรและการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

#### หลักการ

การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงกฎหมายและแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการบริหารงานท้องถิ่น และหลักการบริหารงานบุคคล ดังนี้

- ๑) สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจและระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักงานไป เงินไป คนไป
- ๒) คำนึงถึงภาระหน้าที่ ความจำเป็น ความต้องการกำลังคน และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการคลัง
- ๓) กระบวนการถ่ายโอนมีความคล่องตัวและตั้งใจให้ไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น
- ๔) บุคลากรที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าไม่ต่ำกว่าที่ได้รับอยู่เดิม
- ๕) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรมและได้มาตรฐาน

#### ๓.๓.๑ ผลการดำเนินงานถ่ายโอนบุคลากร

- การถ่ายโอนบุคลากรระยะที่ 1 มีจำนวนบุคลากรที่จะถ่ายโอนรวมทั้งสิ้น ๔,๑๑๑ ราย แยกเป็น ข้าราชการ ๑,๓๑๐ ราย ลูกจ้างประจำ ๒,๘๐๑ ราย จาก ๕ ส่วนราชการ ได้แก่ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี และกรมประชาสัมพันธ์
- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ อนุมัติให้รัฐสนับสนุนงบประมาณด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการของบุคลากรที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดไป จนกว่าบุคลากรที่ถ่ายโอนไปนั้น จะเกษียณอายุราชการ และให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) โดยได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังแล้ว

#### ๓.๓.๒ ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนบุคลากร

- ๑) โครงสร้าง/อัตรากำลังบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยแต่ต้องรับภารกิจจำนวนมากและยังมีงานที่ถ่ายโอนมาเพิ่มขึ้นอีก
- ๒) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานภารกิจที่ได้รับโอนมา รวมทั้งไม่ได้รับการเตรียมความพร้อมจากส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจในเรื่องการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ หรือการจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓) บุคลากรของส่วนราชการไม่ประสงค์จะถ่ายโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากขาดความมั่นใจในสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลทุรกันดาร
- ๔) บุคลากรที่ถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ตรงกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓.๓.๓ ความเห็นและข้อเสนอแนะของอนุกรรมการต่อการถ่ายโอนบุคลากร

๑) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ควรมีการศึกษาวิเคราะห์หรือกำหนดหลักเกณฑ์รวมทั้งกรอบอัตรากำลังและคุณสมบัติของบุคลากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีเพื่อให้สามารถบริหารจัดการภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งต้องพิจารณาถึงงบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรที่จะถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้จ่ายในการจัดหาบุคลากรเพิ่มตามจำนวนภารกิจที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้น

๒) กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องกำหนดแนวทางหรือมาตรการที่ชัดเจนในการฝึกอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอน ทั้งนี้ ควรดำเนินการก่อนการถ่ายโอนและควรมีคู่มือการปฏิบัติรวมทั้งการจัดให้มีการนิเทศติดตามผลให้คำแนะนำอย่างสม่ำเสมอ

๓) การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการที่จะโอนเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นซึ่งคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.อ.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาให้บุคลากรที่ถ่ายโอนได้รับสิทธิพิเศษหรือสวัสดิการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจากปกติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล โดยขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณของรัฐบาลเป็นกรณีพิเศษ

### ๓.๓.๔ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตราขึ้นตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีสาระสำคัญคือการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรในการบริหารงานบุคคลไว้ ๓ ระดับ ดังนี้

#### ระดับชาติ

- คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.อ.)

#### ระดับส่วนกลาง

- คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น มีจำนวน ๓ ชุด คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

#### ระดับจังหวัด

- คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีจำนวน ๒๒๗ ชุด คือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ ชุด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ๗๕ ชุด คณะกรรมการ

พนักงานส่วนตำบล ๗๕ ชุด คณะกรรมการเมืองพัทยา ๑ ชุด และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ ชุด

ในการดำเนินงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ส่วนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ

#### ข้อมูลจำนวนบุคลากรท้องถิ่น

ประเภท	ฝ่ายการเมือง		ฝ่ายประจำ			รวม
	ผู้บริหาร	สมาชิกสภา	ข้าราชการ/พนักงาน	ลูกจ้าง	พนักงานจ้าง	
อปท.						
อบจ.	๗๕	๒,๒๕๐	๖,๕๖๒	๒,๖๔๓	๕,๒๖๖	๑๖,๗๙๖
เทศบาล	๑,๑๖๒	๑๔,๑๙๖	๓๐,๖๕๐	๑๒,๖๙๖	๕๖,๕๖๙	๑๑๕,๒๗๓
อบต.	๖,๖๑๖	๑๔๒,๑๙๖	๔๖,๒๖๐	๗,๗๗๙	๕๓,๓๙๑	๒๕๖,๒๔๒
กทม.	๑	๖๑	๒๙,๐๒๔	๕๗,๘๙๖	-	๙๖,๙๘๒
เมืองพัทยา	๑	๒๔	๗๘๖	๒๐๓	๑,๑๗๗	๒,๑๙๑
รวม	๗,๘๕๕	๑๕๘,๗๑๗	๑๒๓,๒๘๒	๘๑,๒๑๗	๑๑๖,๕๐๓	๔๘๗,๕๘๕

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๙

#### ๓.๓.๕ ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา คือ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย และประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สามารถสรุปปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

๑) การที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ คือ คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางเทศบาล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และคณะกรรมการแต่ละชุดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่แตกต่างกันมาก แต่เมื่อแยกออกเป็นคณะกรรมการตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มาตรฐานการใช้

บังคับกับพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นแตกต่างกันบ้างในบางเรื่องทำให้เกิดความลึกลับ หรือการไม่เสมอภาคกัน ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

๒) ตัวแทนของคณะกรรมการที่อยู่ในแต่ละชุด มีสัดส่วนของพนักงานส่วนท้องถิ่นน้อยเกินไป เช่น ในกรณีของ อบต. มีคณะกรรมการ จำนวน ๒๗ คน จะมีพนักงานเป็นตัวแทนอยู่เพียง ๓ คน เมื่อเสนอข้อคิดเห็นมักจะไม่ได้รับการพิจารณา

๓) ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๑ การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๑๕ การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้อนุโลมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องใช้กฎหมายนี้ร่วมกัน ทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ

- การสอบแข่งขันท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นสามารถเปิดสอบแข่งขันรับบุคคลทั่วไปเป็นพนักงานท้องถิ่นได้เอง ทำให้การสอบแต่ละครั้งนั้นมีมาตรฐานไม่เหมือนกัน

- การทุจริตเรียกรับผลประโยชน์จากการสอบแข่งขัน เพราะว่าการทั้งกระบวนการอยู่ที่ท้องถิ่น ทำให้การตรวจสอบทำได้ยากเพราะต้องดำเนินการหลายหน่วยพร้อม ๆ กัน หรือเมื่อดำเนินการไปแล้วจึงได้ดำเนินการตรวจสอบพบภายหลังว่ามีการเปลี่ยนเอกสาร มีการปลอมแปลงคะแนนข้อสอบต่าง ๆ

- ปัญหาการทุจริตแข่งขันกลายเป็นก้าวแรกว่าบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการรับราชการเริ่มแรกก็มีความต่างพร้อยแล้ว เมื่อทำงานในท้องถิ่นแล้วการบริการประชาชนหรือความรู้ความสามารถที่จะเข้าไปพัฒนาท้องถิ่นนั้นไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง และก็ทำให้เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิภาพการทำงาน

๔) การโอนย้ายเป็นปัญหามากที่สุดของท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ว่า พนักงานท้องถิ่นต้องมีความสมัครใจ ต้นสังกัดอนุญาตให้โอน และหน่วยงานผู้รับโอนยินดีรับโอน กลายเป็นเงื่อนไข (Dead lock) ของการบริหารงานบุคคลเพราะบางครั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นมีเหตุจำเป็นต้องโอนย้าย แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะมีเงื่อนไขวางไว้

๕) พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นแต่ผู้เดียวในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นก่อน ตามเงื่อนไขดังกล่าวจึงทำให้การคัดเลือกการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ตามปกติ พนักงาน/ข้าราชการท้องถิ่นทุกรูปแบบ ไม่สามารถโอนย้าย สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้คล่องตัวและทำให้เกิดการพึ่งพานักการเมือง

๖) ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ฝ่ายปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหัวหน้าฝ่ายประจำไม่มีอำนาจสั่งการหรือให้คุณให้โทษกับผู้ใต้บังคับบัญชา ได้ทำให้การบังคับบัญชาสั่งการตามนโยบายมีความยากลำบากทำให้การบริหารจัดการไม่มีความคล่องตัว



๗) การเรียกชื่อบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน กล่าวคือ อบจ. และ กรุงเทพมหานครเรียกข้าราชการ แต่เทศบาล อบต. ใช้คำว่าพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทำให้การโอนย้ายข้ามท้องถิ่นไม่ได้ หรือพนักงานเทศบาลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลจะย้ายไปเป็นข้าราชการพลเรือนก็ยาก จึงไม่มีความเสมอภาค

๓.๓.๖ ความเห็นและข้อเสนอแนวทางการแก้ไขของคณะอนุกรรมการเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาเกี่ยวกับทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นมีกรอบแนวทางที่จะต้องยึดไว้เป็นแนวทางหลัก ๆ อยู่ ๓ ประการ ประกอบด้วย

ประการที่หนึ่ง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง”

ประการที่สอง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับทิศทางของการกระจายอำนาจ และเป็นการส่งเสริมระบบคุณธรรมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

ประการที่สาม ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นระบบที่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และเป็นระบบที่ตั้งอยู่บนฐานของระบบคุณธรรม

จากหลักการทั้ง ๓ ประการ คณะอนุกรรมการจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติเดิมของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๕๐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ ดังนี้

๑) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพียงชุดเดียว เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่แตกต่างกัน และทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีความสอดคล้องในแนวทางเดียวกันเกิดความสะดวกในการโอนย้าย สับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรูปแบบกัน

๒) ให้มีตัวแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มอีก ๑ ฝ่าย ซึ่งจะทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ได้รับผลโดยตรงต่อการกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล สามารถให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนได้

๓) ควรกำหนดให้องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตาม ข้อ ๑ มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการฯ ก่อน ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตเรียกร่องผลประโยชน์ในการสอบแข่งขัน การบรรจุแต่งตั้งและโอนย้าย



LIART

๔) ควรให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหัวหน้าฝ่ายประจำ มีอำนาจสั่งการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใต้บังคับบัญชาตามสมควร เพื่อให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีระบบ และเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

๕) กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะเกี่ยวกับ การออกคำสั่ง แต่งตั้ง โยกย้าย และการลงโทษทางวินัย เพื่อเป็นหลักประกันในความมั่นคงทางอาชีพแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

๖) ให้เรียกบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เคยใช้คำว่า “พนักงาน” เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ทั้งหมดเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความภาคภูมิใจและแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติหากจะขอโอนไปเป็นข้าราชการพลเรือน

### ๓.๔ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่จะช่วยให้การกระจายอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการถ่ายโอนภารกิจประสบความสำเร็จ เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการ แต่มิได้รวมไปถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการถ่ายโอนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจนั้น ๆ ได้ทันที จนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เสียก่อน ปัญหาที่พบคือ การดำเนินการแก้ไขกฎหมายเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนมากและล่าช้า ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการดำเนินงานไปแล้ว ดังนี้

รายการ	ดำเนินการเสร็จ	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ยังไม่ดำเนินการ	รวม
พ.ร.บ.	๑๐	๒๘	๑๑	๔๙
ระเบียบ	๕	๒	๔	๑๑
ประกาศ	๒	-	-	๒
คำสั่ง	๒	-	-	๒
รวม	๑๙	๓๐	๑๕	๖๔

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๕๙

#### ความเห็นและข้อเสนอแนะของอนุกรรมการฯ เกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

๑) รัฐบาลควรกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากสามารถจัดทำกฎหมายเพียงฉบับเดียวให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับการถ่ายโอนภารกิจได้ทุกเรื่องก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

๒) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการภารกิจที่ถ่ายโอนได้ทันที

๓) ส่วนราชการควรพิจารณยกเลิกหรือรวบรวมระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนมากมายให้คงเหลือเท่าที่จำเป็นและไม่เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ

### ๓.๕ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นระบบ ๒ ชั้น กล่าวคือ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (สำหรับจังหวัดชลบุรีจะมี “เมืองพัทยา” เพิ่มขึ้นอีกองค์กรหนึ่ง) โดยมีการกำหนดเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทับซ้อนกันอยู่คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีพื้นที่ตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศกระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ

ผลจากการที่กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งเขตจังหวัดทับซ้อนพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่และแหล่งรายได้ตามมา เนื่องจากการทำงานตามอำนาจหน้าที่และการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๒ ระดับ ต่างอยู่บนพื้นที่เดียวกัน อีกทั้งกฎหมายก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไว้ ซึ่งในกรณีของอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งได้นำมาเปรียบเทียบเป็นตารางดังนี้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล  
ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่ อปท. พ.ศ. ๒๕๕๒

เทศบาล, อบต. (ตามมาตรา ๑๖)	อบจ. (ตามมาตรา ๑๗)
<p>๑. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง</p> <p>๒. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ</p> <p>๓. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ</p> <p>๔. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ</p> <p>๕. การสาธารณสุขการ</p> <p>๖. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ</p> <p>๗. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน</p> <p>๘. การส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>๙. การจัดการศึกษา</p> <p>๑๐. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส</p> <p>๑๑. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>๑๒. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย</p> <p>๑๓. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน</p> <p>๑๔. การส่งเสริมกีฬา</p> <p>๑๕. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและเสรีภาพของประชาชน</p> <p>๑๖. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>๑๗. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง</p> <p>๑๘. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย</p> <p>๑๙. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล</p>	<p>๑. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</p> <p>๒. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>๓. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอื่น</p> <p>๔. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>๕. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน</p> <p>๖. การจัดการศึกษา</p> <p>๗. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและเสรีภาพของประชาชน</p> <p>๘. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>๙. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม</p> <p>๑๐. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม</p> <p>๑๑. การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม</p> <p>๑๒. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ</p> <p>๑๓. การจัดการดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ</p> <p>๑๔. การส่งเสริมการท่องเที่ยว</p> <p>๑๕. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ</p> <p>๑๖. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>๑๗. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง</p>

เทศบาล, อบต. (ตามมาตรา ๑๖)	อบจ. (ตามมาตรา ๑๗)
<p>๒๐. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน</p> <p>๒๑. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์</p> <p>๒๒. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์</p> <p>๒๓. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ</p> <p>๒๔. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>๒๕. การผังเมือง</p> <p>๒๖. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร</p> <p>๒๗. การดูแลรักษาที่สาธารณะ</p> <p>๒๘. การควบคุมอาคาร</p> <p>๒๙. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>๓๑. กิจการอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>	<p>๑๘. การส่งเสริมการกีฬา</p> <p>๑๙. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ</p> <p>๒๐. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ</p> <p>๒๑. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร</p> <p>๒๒. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>๒๓. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด</p> <p>๒๔. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p> <p>๒๕. การสนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>๒๖. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>๒๗. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส</p> <p>๒๘. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>๒๙. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>



LIART

### ๓.๕.๑ ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากตารางข้างต้น ปรากฏว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความคล้ายคลึงและซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีจำนวนถึง ๒๑ ประการ อาทิเช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การส่งเสริมกีฬา การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

ความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎกระทรวง รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการใช้จ่ายงบประมาณระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๒ ระดับนี้

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ออกประกาศ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ

“ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(๑) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

(๒) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(๓) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่งขึ้นไป”  
และมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยในกรณีที่เกิดปัญหาในการดำเนินการตามประกาศดังกล่าว ซึ่งก็สามารถลดความขัดแย้ง และปัญหาลงไปได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับกรณีเรื่องรายได้นั้น ในส่วนของการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นค่อนข้างมีความชัดเจน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมที่มีอำนาจจัดเก็บเป็นของตนเองไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ได้แก่ ภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ ค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม เป็นต้น สำหรับภาษีอากรที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐนั้นคือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเพียงองค์กรเดียว แต่ในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการจัดสรรจากยอดรวมเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งมักจะมีข้อโต้แย้งถึงความเหมาะสมของจำนวนเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับและมีคำถามตลอดเวลาถึงการดำเนินงานที่ทับซ้อนเชิงพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น



LIART

### ๓.๕.๒ ความเห็นและข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ

เนื่องจากการที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ระดับ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่ทับซ้อนกัน เป็นเรื่องที่มีประเด็นปลีกย่อยเกี่ยวกับสภาพและฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และรายได้ที่เหมาะสม รวมทั้งการยอมรับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นดังนี้

๑) รัฐบาลควรพิจารณากำหนดนโยบายในเรื่องนี้ให้ชัดเจน และควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยละเอียดรอบคอบก่อนที่จะดำเนินการต่อไป

๒) ในการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และส่วนราชการที่จะถ่ายโอนภารกิจควรพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละภารกิจและกำหนดลงไปให้ชัดเจนว่า ภารกิจใดซึ่งมีขอบเขตการให้บริการ และลักษณะของการดำเนินงานในภารกิจเป็นเช่นใด ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่หรือถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะสามารถช่วยให้เกิดความชัดเจนในภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้ในระดับหนึ่ง และเมื่อมีทิศทางที่ชัดเจนก็สามารถนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

### ๓.๖ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองท้องถิ่น

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๔) มาตรา ๓/๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติได้ ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่ง สามารถจัดหมวดหมู่ของภารกิจที่จะต้องปฏิบัติจำนวน ๑๓ เรื่อง ดังนี้

๑. การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
๒. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ
๓. การลดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการ
๔. การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ
๕. การอำนวยความสะดวกในการบริการ
๖. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
๗. การบริหารเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์
๘. การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน
๙. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเสริมสร้างแรงจูงใจ
๑๐. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม
๑๑. การวัดต้นทุนต่อหน่วย
๑๒. การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ
๑๓. การจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารบ้านเมืองที่ดีโดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ข้างต้น

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเป็นหลักการว่า

๑) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว โดยกำหนดแนวทางคือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ผู้รับผิดชอบโดยตรงและจัดระบบบริการแบบเบ็ดเสร็จ และกำหนดวิธีการคือ ให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจจากผู้บริหารสู่ผู้ปฏิบัติงาน มีการควบคุมติดตามและกำกับดูแลการทำงานอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง กำหนดให้มีการทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการทำงาน ให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อช่วยประหยัดระยะเวลาในการทำงาน การจัดระบบ

บริการสำหรับงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานให้มีความชัดเจนโดยเฉพาะการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมใน  
กระทรวง จังหวัด และอำเภอ ตลอดจนการแก้ไขกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการ  
ดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานที่สะดวกและรวดเร็ว คล่องตัว ในการทำงาน

๒) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน มีเป้าหมายเพื่อให้  
ประชาชนพอใจในการบริการของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดแนวทางคือ การจัดระบบ วิธีการบริการให้  
ตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งได้กำหนดวิธีการคือ การกำหนดมาตรฐานการบริการของส่วน  
ราชการ การจัดระบบคำร้องเรียน ความเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน การจัดระบบเครือข่าย  
สารสนเทศ การปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อส่วนราชการอื่นเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชน  
ทราบ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย  
หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ในส่วนที่เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการ  
ปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้แก่

๑. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดระยะเวลาในการพิจารณา การ  
อนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น โดย  
ได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ มีการมอบอำนาจตัดสินใจจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่เจ้าหน้าที่  
ผู้ปฏิบัติงาน การมอบอำนาจดังกล่าวได้จัดทำเป็นหนังสือ ระบุรายละเอียดในการมอบอำนาจอย่างชัดเจน  
เช่น ผู้รับมอบอำนาจ อำนาจที่มอบให้ผู้รับมอบอำนาจ และมีการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของ  
ผู้รับมอบอำนาจอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบว่า  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบอำนาจในเรื่องใด ให้ผู้ใด ตามกฎหมายใด พร้อมบัญชีแสดงการมอบ  
อำนาจ สำหรับกรณีการมอบอำนาจให้แก่ปลัด หรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติราชการ  
แทน ได้มีการทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

๑.๒ มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เป็นศูนย์บริการประชาชนในการติดต่อ สอบถามข้อมูล ยื่นคำ  
ขออนุมัติ ขออนุญาตในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจของหน่วยงาน  
ภายนอกที่ต่อเนื่องจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตใช้น้ำประปา ไฟฟ้า  
โทรศัพท์ เป็นต้น

๒. การอำนวยความสะดวกและความต้องการของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้  
กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการโดยเร็ว  
รวมทั้งจัดให้มีช่องทางติดต่อสื่อสาร เพื่อที่จะตรวจสอบความต้องการของประชาชน วัสดุปัญหาและ  
แก้ไขปัญหาได้ โดยได้ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของกระบวนการบริหาร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้  
แต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน เพื่อปรับลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการ  
จำนวน ๑๔ กระบวนงาน โดยทำการยุบรวมขั้นตอนที่เห็นว่าไม่จำเป็นออก ซึ่งมีเป้าหมาย คือ ลดขั้นตอน  
และระยะเวลาการปฏิบัติราชการลง ๓๐-๕๐% จากที่กำหนดไว้เดิมหรือปฏิบัติได้จริง ในขณะเดียวกัน  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนไปพร้อม ๆ กันด้วยโดยได้จัดทำน้ำดื่ม

วารสาร หนังสือพิมพ์ วับริการผู้มาติดต่อ ตลอดจนกำหนดให้มีช่องทางพิเศษสำหรับบริการคนชรา คนพิการ พระภิกษุ หรือสตรีมีครรภ์ด้วย

๒.๒ การติดต่อสอบถามเป็นหนังสือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำชับให้พนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคนให้ความสำคัญ โดยเฉพาะกรณี ได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือ จากประชาชนหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ตอบคำถามหรือแจ้งผลดำเนินการภายใน ๑๕ วัน หรือตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน

๒.๓ การรับฟังข้อร้องเรียน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำชับให้พนักงานส่วนท้องถิ่นทุกคนใส่ใจต่อคำร้องเรียน เสนอแนะหรือความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และให้มีการปรับปรุงแก้ไขส่วนที่เกี่ยวข้อง แล้วรายงานผลให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ พร้อมแจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะทราบผลการดำเนินการด้วย

๒.๔ การเปิดเผยข้อมูล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติราชการทุกเรื่องให้ประชาชนสามารถตรวจสอบดูได้ โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ การทำป้ายแสดงรายการโครงการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว พร้อมทั้งได้มีการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น

นอกเหนือจากการปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการที่จะส่งเสริมให้มีธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันมีหลายช่องทาง เช่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... (อบต. ปี ๒๕๓๔ เทศบาล อบจ. ปี ๒๕๓๕) กำหนดให้มีการแต่งตั้งตัวแทนชุมชน ประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีสอบราคา ประกวตราคาและวิธีพิเศษ

ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้เน้นความโปร่งใสในการบริหารงาน โดยเฉพาะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) สำหรับการซื้อการจ้างที่มีวงเงินเกิน ๒ ล้านบาทขึ้นไป

- การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างจะต้องใช้ราคาวัสดุตามประกาศพาณิชย์จังหวัด และการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องใช้ราคาตามบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานประมาณ เป็นต้น

- การกำหนดสถานที่กลางในระดับอำเภอและจังหวัดเพื่อเป็นศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปิดประกาศสอบราคา/ประกวดราคา และเป็นสถานที่ดำเนินการรับและเปิดซองสอบราคา/ประกวดราคา ณ สถานที่กลางที่กำหนด



### ๓.๖.๑ การคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี

เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารจัดการที่ดี กรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดให้มีการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารการจัดการที่ดีเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยจัดขึ้นทุกปีตั้งแต่ปี ๒๕๔๖ เป็นต้นมา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการคัดเลือกจะได้รางวัลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ มีเงินรางวัลจำนวน ๒๕๐ ล้านบาท มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประเมินดังนี้

### สรุปผลการประเมิน อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี ๒๕๔๙

อบจ. จำนวน ๗๕ แห่ง

ที่	เกณฑ์ชี้วัด	ผ่านเกณฑ์		ไม่ผ่านเกณฑ์	
		จำนวนแห่ง	ร้อยละ	จำนวนแห่ง	ร้อยละ
๑	ได้คะแนนข้อ ๑.๑ และข้อ ๑.๒ รวมกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐	๗๕	๑๐๐	-	-
๒	ได้คะแนนในส่วนที่ ๑ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐	๗๕	๑๐๐	-	-
๓	ได้คะแนนในส่วนที่ ๒ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐	๔๑	๕๔.๖๗	๓๔	๔๕.๓๓
๔	ได้คะแนนรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐	๗๕	๑๐๐	-	-
สรุปผลการประเมิน		๔๑	๕๔.๖๗	๓๔	๔๕.๓๓

เทศบาลจำนวน ๑,๑๕๗ แห่ง

ที่	เกณฑ์ชี้วัด	ผ่านเกณฑ์		ไม่ผ่านเกณฑ์	
		จำนวนแห่ง	ร้อยละ	จำนวนแห่ง	ร้อยละ
๑	ได้คะแนนข้อ ๑.๑ และข้อ ๑.๒ รวมกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐	๑,๐๗๒	๙๒.๖๕	๘๕	๗.๓๕
๒	ได้คะแนนในส่วนที่ ๑ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐	๑,๑๕๐	๙๙.๓๕	๗	๐.๖๕
๓	ได้คะแนนในส่วนที่ ๒ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐	๕๔๑	๔๖.๓๓	๖๑๖	๕๓.๖๗
๔	ได้คะแนนรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐	๑,๑๒๒	๙๖.๕๗	๓๕	๓.๐๓
สรุปผลการประเมิน		๘๘๘	๗๖.๗๕	๒๖๙	๒๓.๒๕

อบต. จำนวน ๖,๖๒๑ แห่ง

ที่	เกณฑ์ชี้วัด	ผ่านเกณฑ์		ไม่ผ่านเกณฑ์	
		จำนวนแห่ง	ร้อยละ	จำนวนแห่ง	ร้อยละ
๑	ได้คะแนนข้อ ๑.๑ และข้อ ๑.๒ รวมกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐	๖,๔๑๕	๙๖.๙๙	๒๐๖	๓.๐๑
๒	ได้คะแนนในส่วนที่ ๑ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐	๖,๖๐๐	๙๙.๖๘	๒๑	๐.๓๒
๓	ได้คะแนนในส่วนที่ ๒ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐	๔,๗๐๘	๗๑.๑๑	๑,๙๑๓	๒๘.๘๙
๔	ได้คะแนนรวมกัน ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐	๖,๔๙๓	๙๘.๐๗	๑๒๘	๑.๙๓
สรุปผลการประเมิน		๔,๙๙๘	๖๙.๔๖	๒,๐๒๓	๓๐.๕๔

รวม ๙,๘๕๓ แห่ง ผ่าน ๕,๕๒๘ แห่ง (๗๐.๓๙ %) ไม่ผ่าน ๒,๓๒๕ แห่ง (๒๙.๖๑%)

### ๓.๖.๒ ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเรื่องธรรมาภิบาล

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด โดยเรียกย่อว่า “ ก.ธ.จ. ” มีหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรณีที่มีการละเลยหรือมีการทุจริตให้เป็นหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ที่จะต้องแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ แล้วแต่กรณีทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป สำหรับองค์ประกอบ ของ ก.ธ.จ. ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้จำนวน วิธีการสรรหา และการปฏิบัติหน้าที่ของ “ ก.ธ.จ. ” ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลระดับจังหวัดต่อไป เพื่อจะได้เป็นกลไกการผลักดันให้แก่ธรรมาภิบาลในระดับจังหวัด

๒. ถึงแม้จะมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารการจัดการที่ดี แต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นปัญหาอยู่ โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบล จึงจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องคิดค้น หาวิธีการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลุคแรก และควรกำหนดบทลงโทษ เช่น การลดการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารการจัดการที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้น เป็นต้น



LIART

## บทที่ ๔

## การศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเด็นอื่น

## การศึกษาการบริหารงานของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

คณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญผู้แทนกรุงเทพมหานครและผู้แทนเมืองพัทยา มาชี้แจงเสนอปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

## ๔.๑ กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ (ปัจจุบันใช้ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔) มีพื้นที่ประมาณ ๑,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๕๐ เขต ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน ๕๐ คน มีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ ๑๐ ล้านคน (รวมทั้งประชากรแฝง) มีงบประมาณ (รวมเงินอุดหนุน) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๕๘,๗๗๓ ล้านบาท

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครยึดถือแผนพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในทุกด้าน โดยมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีการบริหารจัดการที่ดี

ปัญหาในการบริหาร ที่สำคัญ ได้แก่

๑) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและควบคุมการดำเนินกิจการ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ เช่น ไฟฟ้า ประปา ที่แต่ละหน่วยงานไม่มีการประสานกัน ทำให้เกิดพื้นที่ก่อสร้างที่ซ้ำซ้อนไม่เป็นระบบ กว้างขวางและล่าช้า และการจราจร

๒) กรุงเทพมหานครอยู่ในการกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครกับรัฐบาลมีนโยบายทางการเมืองที่ต่างกันหรือต่างพรรคการเมือง มักทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน

๓) รายได้ของกรุงเทพมหานครยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมโครงการพัฒนาต่าง ๆ เนื่องจากมีประชากรหนาแน่นและเพิ่มขึ้นทุกปี ประกอบกับมีการขยายเมืองออกไป ทำให้ต้องรับภาระ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม สุวีตติการสังคม และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนที่เข้ามาอยู่อาศัยในเขต กรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้น

๔) กรุงเทพมหานครยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักในโรงแรม ตามที่ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้ให้ไว้ เนื่องจากกฎหมาย ว่าด้วย กรุงเทพมหานคร มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ๓ ประเภทดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันก็ยังมิได้มีการแก้ไข ทำให้กรุงเทพมหานครต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมาก

๕) การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเมือง ทำให้กรุงเทพมหานครต้องมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้น แต่มีข้อจำกัดในการขยายโครงสร้างและอัตรากำลังบุคลากร

#### ๔.๒ เมืองพัทยา

เมืองพัทยาจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ต่อมาได้ปรับปรุงแก้ไขเป็น พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เมืองพัทยามีพื้นที่ประมาณ ๒๐๘.๑ ตารางกิโลเมตร มีประชากร (ตามหลักฐานทะเบียนราษฎร) ประมาณ ๙๐,๐๐๐ คน ในการบริหารงานมีนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสมาชิกสภาเมืองพัทยา ๒๔ คน งบประมาณรวมเงินอุดหนุนในปี ๒๕๔๙ จำนวน ๓,๐๕๓ ล้านบาท

ปัญหาในการบริหารราชการ ที่สำคัญ ได้แก่

๑) เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ มีชาวต่างประเทศมาท่องเที่ยวจำนวนมาก และเป็นเมืองที่มีประชาชนจากทุกภูมิภาคเข้ามาประกอบการหารายได้ในลักษณะของประชากรแฝงจำนวนมาก (ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ คน) ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบเมืองและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทำได้อย่าง

๒) การบริหารงานภายในยังขาดความคล่องตัว เนื่องจากยังคงใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในการบริหารงาน บางเรื่องต้องขออนุมัติไปยังกระทรวงมหาดไทย

๓) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เมืองพัทยายังไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง และยังไม่มียกงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล

๔) การเป็นเมืองท่องเที่ยวทำให้มีชาวต่างชาติเข้ามาอยู่อาศัยและประกอบกิจการ มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

#### ๔.๓ ความเห็นและข้อเสนอแนวทางการแก้ไขของคณะอนุกรรมการ

๑) ปัญหาของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเรื่องหนึ่งที่มีความคล้ายคลึงกันคือ เรื่องของประชากรแฝง ซึ่งเป็นภาระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งไม่อาจปฏิเสธในความรับผิดชอบที่จะต้องดูแลให้คนเหล่านี้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม รัฐบาลควรให้ความสนใจและเข้ามามีส่วนให้ความช่วยเหลือในการจัดการแก้ไขปัญหาดัง

๒) กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นเมืองสำคัญที่มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ เป็นเมืองที่ทำให้เกิดรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก ทั้งการลงทุนธุรกิจการค้า และการท่องเที่ยว ดังนั้น ควรพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนและภาษีอากรให้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเพื่อใช้ในการบริหารกิจการได้อย่างเพียงพอ

๓) การจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและสำคัญ ขอให้รัฐบาลได้ให้ความสนใจและสนับสนุนให้บังเกิดผล ทั้งในกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง



LIART

## บทที่ ๕

## บทสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ

จากรายงานการศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ขอสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและระบบการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

๑. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นหลักการสากลที่ยอมรับโดยทั่วไป และสามารถจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามนโยบายนี้ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

๒. กระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการถ่ายโอนทั้งอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณ จากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงต้องคำนึงถึงขีดความสามารถและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอนด้วย โดยรวมจะต้องมีการศึกษาและประเมินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจะได้รับโอนภารกิจเรื่องใดจึงจะเหมาะสม และจัดสรรเงินรายได้ให้เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจที่ที่ได้รับการถ่ายโอนให้มีประสิทธิภาพ

๓. ภารกิจที่ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางภารกิจเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวที่จะดำเนินการได้โดยลำพัง อาทิเช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐควรพิจารณาการถ่ายโอนให้เหมาะสมหรือสร้างระบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารกิจการร่วมกันเองหรือร่วมกับรัฐให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

๔. ควรให้จังหวัดมีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่าภารกิจใดควรจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด โดยมีกรอบการพิจารณาตามขีดความสามารถ ความพร้อม และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน รวมทั้งกำหนดการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดความราบรื่นในการทำงานและการประสานงาน รวมทั้ง อาจมอบหมายให้จังหวัดมีอำนาจให้ข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการดำเนินการตามภารกิจที่ถ่ายโอน

๕. ควรมีการจัดตั้งกลไกการพัฒนาและส่งเสริมการกระจายอำนาจในระดับพื้นที่ และการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๑ และ ๒๔๓ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ โดยมีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการกระจายอำนาจทำให้รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะและงบประมาณ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต แม้จะเกิดผลดี ต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้ประชาชนทุกพื้นที่มีโอกาสได้รับบริการสาธารณะ อย่างทั่วถึงมากขึ้น แต่ในการดำเนินการยังต้องใช้หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งอาจมีความเข้าใจในนโยบายและการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน กระบวนการของการกระจายอำนาจจึงขาดความเชื่อมโยงระหว่าง

องค์กรทางนโยบายกับการปฏิบัติในพื้นที่ นอกจากนั้น ผลของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น แต่การกำกับดูแลทำได้ไม่ทั่วถึงและไม่มีมาตรฐาน ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตและข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหารงานไปด้วยพร้อม ๆ กัน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในระดับจังหวัด รวมทั้งตรวจสอบและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการบริหารงาน และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นระบบ สามารถสรุปผลเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือให้คำแนะนำ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ดังนั้นจึงควรจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานในระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจระดับจังหวัด” มีลักษณะเป็นไตรภาคี เช่นเดียวกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ในระดับชาติ โดยให้ทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมในด้านนโยบาย และการปฏิบัติระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การเป็นที่เสี่ยงและระดมส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาตรฐานและทั่วถึงสามารถชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพและปริมาณ เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการในการส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันความเสียหาย และการสร้างหลักประกันให้กับประชาชน ซึ่งในอนาคตคณะกรรมการการกระจายอำนาจ อาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจระดับจังหวัดดำเนินการในบางภารกิจได้ ซึ่งจะ ทำให้ การกระจายอำนาจสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาความจำเป็นตลอดจนศักยภาพในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน

๖. รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการปฏิรูปโครงสร้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดประเภทภาษีท้องถิ่นที่ให้อำนาจการจัดเก็บแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีช่องทางหารายได้โดยวิธีอื่น เพื่อลดภาระและการพึ่งพาทางด้านการคลังกับรัฐ

๗. การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น ในต่างประเทศมีการกำหนดให้เงินอุดหนุนไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า เพราะจะทำให้ท้องถิ่นมีโอกาสวางโครงการหรือนโยบายให้ท้องถิ่นได้ทำให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

๘. การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจนั้นอย่างสมบูรณ์ เป็นเรื่องที่ส่วนราชการ รัฐบาล และรัฐสภา จะต้องให้ความสำคัญและดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

๙. การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องกระทำอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาบุคลากร และการส่งเสริมการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีและการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

๑๐. การสร้างธรรมาภิบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุงการบริหารงานให้เป็นระบบธรรมาภิบาล โดยสมาคมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานในลักษณะธรรมาภิบาล แสดงศักยภาพออกมาให้รัฐบาลเห็น แม้เป็นองค์กรเล็ก ก็

สามารถดำเนินการได้ง่าย ต่างกับราชการส่วนกลางที่มีอยู่ทั่วประเทศ การควบคุมยาก บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีฝ่ายค้านที่จริงผู้ไม่ได้รับการเลือกตั้ง คือฝ่ายค้านคอยตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร ฉะนั้นการบริหารงานให้เกิดธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการให้บังเกิดผล

๑๑. การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๑ บัญญัติให้ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น เทศบาลตำบล หรือจากเทศบาลตำบล เป็นเทศบาลเมือง โดยนอกจากใช้เกณฑ์ของจำนวนประชาชน และงบประมาณแล้ว ควรจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการบริหารงานทั้งในด้านรายได้ บุคลากร และคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อจะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ต่อไป

๑๒. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๘ ทว่าวิสตี พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๕ ซึ่งการเปรียบเทียบคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องและเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗(๔) แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการจับกุม สืบสวน และสอบสวนคดีตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างใด เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและมีอำนาจเช่นนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจับกุม สืบสวน และสอบสวนคดีตามกฎหมายฉบับใด จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนั้นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนและมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยรับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๑๓. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการควบคู่ไปกับการถ่ายโอนความกระบวนกรกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการปกครองตนเอง และทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแล และมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐควรกำหนดให้มีการเรียนการสอนในหัวข้อวิชาการปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชน การศึกษาทุกหลักสูตรตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงอุดมศึกษา

๑๔. รัฐบาลควรกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนหรือองค์กรภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นตามหลักการที่ปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจถึงความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตระหนักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งหากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ก็จะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้

อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้อย่างดีอีกทางหนึ่ง และเป็นการลดภาระหน้าที่ขององค์กรการกำกับดูแลของภาครัฐลงได้มาก รวมทั้งจะเป็นการลดปัญหาการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส และช่วยให้ป้องกันการทุจริต คอร์รัปชัน บังเกิดผลสำเร็จอย่างชัดเจนและยั่งยืน

๑๕. รัฐบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในการบริหารงาน โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดทำแนวทางและวิธีควบคุมปฏิบัติ แล้วสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับ และควรจัดให้มีมาตรการกระตุ้นหรือจูงใจที่เหมาะสม เพื่อเป็นรางวัลหรือเชิดชูเกียรติแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นผลสำเร็จ

-----

## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

โกวิท พวงงาม . ๒๕๕๙ . มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์

การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม

ดุษฎี สุวัฒน์วิทยากร . “สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในวารสารท้องถิ่นไทย ฉบับที่ 9

กันยายน 2550 . กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์.

วุฒิสาร ตันไชย . การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . พิมพ์ครั้งที่ ๓

นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า . ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . สำนักงานปลัด

สำนักนายกรัฐมนตรี . ๒๕๕๘. การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๕๒

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๕๓

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่๗) พ.ศ.๒๕๕๐

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๕๒

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๕๖

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๖

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ.๒๕๕๖

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๖



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

# ภาคผนวก





คำสั่งคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๕ / ๒๕๕๐

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ด้วยคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร ราชการแผ่นดิน การบริหารกิจการท้องถิ่น การพัฒนาระบบราชการ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการปกครองรูปแบบพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันได้มีปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบกับข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๘๓ วรรคสี่ และข้อ ๘๔ วรรคหนึ่ง โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการการศึกษาการปกครอง ในคราวประชุมฯ ครั้งที่ ๑ วันพุธที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- |   |                               |
|---|-------------------------------|
| ๑. นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์             | ประธานคณะอนุกรรมการ           |
| ๒. พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์             | รองประธานคณะอนุกรรมการ        |
| ๓. นายถวิล ไพรสมณท์                     | อนุกรรมการ                    |
| ๔. นายปราโมทย์ โพชนม์                   | อนุกรรมการ                    |
| ๕. ร้อยตำรวจตรี เกียรติศักดิ์ โลหะชาละ  | อนุกรรมการ                    |
| ๖. นายวรสิทธิ์ ไรจนพานิช                | อนุกรรมการ                    |
| ๗. นางวันเพ็ญ แก้วทงศ์                  | อนุกรรมการ                    |
| ๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุรสิทธิ์ วชิรขจร | อนุกรรมการ                    |
| ๙. นายธวัชชัย พิแกอังกูร                | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๐. นายชยาวุธ จันทร                     | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๑. นายทรงพล ทิมาศาสตร์                 | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ        |
| ๑๒. นายกิตติชัย ไชยเอื้อ                | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ        |
| ๑๓. นายหริศ วีระเสถียร                  | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ        |
| ๑๔. นายภูมิสิทธิ์ มาประจง               | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ        |
| ๑๕. นางศรีวรรณมา เจียรวัฒน์ชัย          | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ        |

๑๖. นายธนาวุฒิ ทิมสุวรรณ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๗. นายพันธุชัย วัฒนชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๘. นายปรีชา ศรีชาย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๙. นายอรุจน์ สุวรรณนุรักษ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๐. นายไชยวัฒน์ ฉลองพันธ์รัตน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๑. นายสนั่น สายสุนทร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๒. นายไพศาล สุริยมงคล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๓. นางเลื่อมใส ใจแจ้ง	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๔. นายบุญยืน ศุภสารสาทร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๕. นายสมเกียรติ ศรีลัมพ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๖. นายอนันต์ ศิริภัสราภรณ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

ให้คณะอนุกรรมการคณะนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษา ออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ เพื่อนำผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าว รายงานต่อคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐



(หม่อมราชวงศ์กำลูนเทพ เทวกุล)  
ประธานคณะกรรมการการปกครอง



LIRT



คำสั่งคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ที่ ๒๐ / ๒๕๕๐

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่คณะกรรมการการศึกษาการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๕/๒๕๕๐ เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๐ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุด จึงเห็นควรตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการเพื่อให้คำปรึกษาให้คำแนะนำ และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในคราวประชุมคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๐ วันศุกร์ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการฯ (เพิ่มเติม) จำนวน ๔ คน ดังนี้

๑. นายวิชัย บุญภักดี
๒. นายสุรเกียรติ์ ฐิตะฐาน
๓. นายยุทธพร อิศรชัย
๔. นางสาวปรีดาวรรณ เทียมกลิน

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

(หม่อมราชวงศ์กำลุนเทพ เทวกุล)  
ประธานคณะกรรมการการศึกษาการปกครอง



LIRT



คำสั่งคณะกรรมการการปกครอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๒๖/๒๕๕๐

เรื่อง ปรับเปลี่ยนตำแหน่งในคณะกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและ  
ตั้งอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ตามที่คณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ ๕/๒๕๕๐  
ตั้งนายธวัชชัย ฝักอังกูร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจ  
สู่ท้องถิ่น นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์  
สูงสุด คณะกรรมการจึงมีมติปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้นายธวัชชัย ฝักอังกูร เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ  
และมีมติตั้งนายดุขฎิ สุวัฒน์วิทยากร ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
กระทรวงมหาดไทย เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐

(หม่อมราชวงศ์กำลูนเทพ เทวกุล)

ประธานคณะกรรมการการปกครอง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# คำวนที่สุด

ที่ สว(สนช)(กมธ๒) ๐๐๑๐/๒๕๕๕

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

เมษายน ๒๕๕๐

เรื่อง เสนอความเห็นในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

กราบเรียน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ด้วยคณะกรรมการการปกครอง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้หลายประการ ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการดำเนินงานตามบทบัญญัติดังกล่าวมีทั้งส่วนที่ประสบผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรค สมควรที่จะได้ทำการศึกษาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ที่จะทำให้งบเกิดผลดียิ่งขึ้นต่อไป จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นขึ้นพิจารณา ซึ่งในขณะนี้มิประเด็นปัญหาที่พิจารณาและได้ข้อสรุปบางประการ สมควรที่จะเสนอให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ รวม ๔ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น มีความเห็นว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน แต่ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสิทธิและวิธีการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นในการดำเนินงานหรือการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีไม่มากเท่าที่ควร และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอ ควรให้มีบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการยกร่างอยู่ในขณะนี้ โดยกำหนดให้รัฐต้องให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ประชาชนโดยกำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา

๒. ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีความเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๔ และมาตรา ๒๔๕ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล และกำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้นำหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไปตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วปรากฏว่า ในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ๔ ประการ คือ



LIART

๒.๑ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีอิสระในการจัดสอบแข่งขันและคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่นได้เอง ทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ และการทุจริตในการจัดสอบหรือการคัดเลือก

๒.๒ การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาติดขัด โดยเฉพาะพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีข้อขัดแย้งกับผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีความจำเป็นทางครอบครัวจะไม่สามารถโอนย้ายได้ หากไม่เข้าเงื่อนไข<sup>๓</sup> ประการ คือ ความสมัครใจของตน ต้นสังกัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนต้องยินยอม

๒.๓ ไม่มีสภาพบังคับกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดและทำให้การตรวจสอบหรือการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดชอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่อาจทำได้เต็มที่

๒.๔ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้อำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายออมกับอำนาจของผู้บริหารโดยไม่มีข้อต่อรองหรือ หากทางออกโดยการย้ายสังกัด ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นจึงมีอิทธิพลต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์

ข้อเสนอ ควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ โดยกำหนดเป็นหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการอยู่ ดังนี้ “การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยตัดคำว่า “เป็นไปตามความต้องการ” ออกอันจะเป็นช่องทางให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต่อไป เพื่อทำให้เกิดความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกับการสร้างหลักประกันความมั่นคงในอาชีพแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กัน

๓. ขาดกลไกในการพัฒนาและส่งเสริมการกระจายอำนาจในระดับพื้นที่ และการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นระบบ และยังไม่มีมาตรฐาน มีความเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๓ และ ๒๔๔ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ โดยมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการกระจายอำนาจทำให้รัฐต้องถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะและงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต แม้จะเกิดผลดีต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้ประชาชนทุกพื้นที่ที่มีโอกาสได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงมากขึ้น แต่ในการดำเนินการยังต้องใช้หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งอาจมีความเข้าใจในนโยบาย และการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน กระบวนการของการกระจายอำนาจจึงขาดความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรทางนโยบายกับการปฏิบัติในพื้นที่ นอกจากนี้ ผลของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น แต่การกำกับดูแลทำได้ไม่ทั่วถึงและไม่มีมาตรฐานทำให้เกิดปัญหาการทุจริต และ ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความโปร่งใส

และประสิทธิภาพในการบริหารงานไปด้วยพร้อม ๆ กัน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในระดับจังหวัด รวมทั้งตรวจสอบและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการบริหารงาน และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเป็นระบบ สามารถสรุปผลเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือให้คำแนะนำเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ข้อเสนอ ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกำหนดเป็นหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการอยู่ ดังนี้ ให้มีการจัดตั้งองค์กร/หน่วยงานในระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจระดับจังหวัด” มีลักษณะเป็นไตรภาคี ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เช่นเดียวกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ในระดับชาติ โดยให้ทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมในดำเนินนโยบายและการปฏิบัติระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การเป็นที่เล็งและระดมส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มาตรฐานและทั่วถึงสามารถชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์ในเชิงคุณภาพและปริมาณ เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการในการส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันความเสียหาย และการสร้างหลักประกันให้กับประชาชน ซึ่งในอนาคตคณะกรรมการการกระจายอำนาจ อาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจระดับจังหวัด ดำเนินการในบางภารกิจได้ ซึ่งจะทำให้การกระจายอำนาจสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาความจำเป็นตลอดจนศักยภาพในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน

๔. การยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๑ บัญญัติให้ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบลหรือ จากเทศบาลตำบล เป็นเทศบาลเมือง โดยนอกจากใช้เกณฑ์ของจำนวนประชาชน และงบประมาณ แล้วควรจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการบริหารงานทั้งในด้านรายได้ บุคลากร และคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อจะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ต่อไป



LIART

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและเสนอความเห็นดังกล่าวข้างต้น ให้ประธานคณะกรรมการ  
ยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไปด้วย จักกราบขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(หม่อมราชวงศ์กำนุนเทพ เทวกุล)  
ประธานคณะกรรมการการปกครอง  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
สำนักกรรมการ ๒  
โทร. ๐ ๒๔๓๑ ๙๑๘๐ โทรสาร ๐ ๒๔๓๑ ๙๑๘๑

เลขาธิการวุฒิสภา  
รับ... โทร... วันที่...  
พิมพ์... โทร. 9175 วันที่ 31 Aug 50  
ตรวจ... (นอ.กลุ่ม ๖) โทร. 9150 วันที่ 31 Aug 50  
ตรวจ... (นอ.กลุ่ม ๖) โทร... วันที่...  
ตรวจ... (รองเลขาฯ) โทร... วันที่...

**บันทึกการเดินทางของ  
คณะอนุกรรมการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น  
ในคณะกรรมการการปกครอง สถาบันบัญญัติแห่งชาติ  
ศึกษาฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น  
ในวันอังคารที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐  
ณ เทศบาลตำบลแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี  
และองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา**

**อนุกรรมการ คือ**

๑. พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์	รองประธานคณะอนุกรรมการ (หัวหน้าคณะเดินทาง)
๒. นายปราโมทย์ โภชนม์	อนุกรรมการ
๓. นางวันเพ็ญ แก้วทองค	อนุกรรมการ
๔. นายหริศ วีระเสถียร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๕. นายภูมิสิทธิ์ มาประจง	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๖. นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๗. นายอรรถจัน สุวรรณนุรักษ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๘. นายสนั่น สายสุนทร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๙. นางเลื่อมใส ใจแจ่ม	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

**ผู้แทนส่วนราชการ ผู้ร่วมเดินทาง จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**

๑. นายยงยุทธ สิงห์ธวัช	เจ้าพนักงานปกครอง ๘
๒. นายยอด กลิมเกษร	นิติกร ๘
๓. นายวิโรจน์ บุรณตระกูล	นักพัฒนาบุคลากร ๗

**เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการที่ร่วมเดินทาง คือ**

๑. นายขวัญชัย ปฏิมาหงส์ทอง	นิติกร ๕
๒. นางสาวฤทัยรัตน์ นาคเล็ก	เจ้าหน้าที่ธุรการ ๓

**คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลแหลมฉบัง**

๑. นายบุญเลิศ น้อมศิลป์	นายกเทศมนตรี
๒. นายสนั่น ชะเอม	รองนายกเทศมนตรี
๓. นายสุนทร ศุภธีระนนท์	รองนายกเทศมนตรี
๔. นายชัยชัย อุบลวรรณ	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

๕. นายชุมพจน์ มีวุฒิสม	ปลัดเทศบาล
๖. นายภูสิทธิ์ แจ่มศรี	รองปลัดเทศบาล
๗. นายอาคม นันติกุล	รองปลัดเทศบาล

### **นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ**

นายชงยุทธ ช่วยณรงค์

ในการเดินทางเพื่อศึกษาดูงานของคณะกรรมการในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงข้อมูลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและรายละเอียดโครงการยกฐานะเทศบาลตำบลแหลมฉิมเป็นเมืองรูปแบบพิเศษด้านอุตสาหกรรมและเมืองท่าปรีชาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บริหารท้องถิ่นในการรับทราบปัญหาอุปสรรค ข้อมูลทั่วไป ลักษณะพิเศษ สภาพเศรษฐกิจของเทศบาลตำบลแหลมฉิมการบริหารจัดการและการบริหารสาธารณสุข นโยบายเชิงรุกอื่น ๆ วิสัยทัศน์ของเทศบาลตำบลแหลมฉิม อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

### **ข้อมูลทั่วไป**

เทศบาลตำบลแหลมฉิม จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลแหลมฉิม อำเภอศรีราชา และอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและบังคับใช้แผนพัฒนาเมืองตลอดจนเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสังคมแก่ชุมชน และดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมต่าง ๆ กับให้ประชาชนได้ปกครองดูแลและทำนุบำรุงท้องถิ่น สำหรับรองรับการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) มีพื้นที่ ๑๐๙.๖๕ ตร.กม. อยู่ในเขต ๒ อำเภอ ๕ ตำบล ๒๕ หมู่บ้านประกอบด้วยพื้นที่บางส่วนของ อ.ศรีราชา และพื้นที่บางส่วนของ อ.บางละมุง จำนวนประชากร ๕๔,๕๓๔ คน และมีประชากรแฝงที่เข้ามาทำงานตามสถานประกอบการต่าง ๆ อีกไม่น้อยกว่า ๖๐,๐๐๐ คน

### **ลักษณะพิเศษของเทศบาลแหลมฉิม**

๑. การจัดตั้ง เทศบาลตำบลแหลมฉิม จัดตั้งจากชุมชนเมืองขึ้นเป็นเทศบาลโดยมิได้ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล

๒. การควบคุมดูแล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล กำหนดให้เทศบาลแหลมฉิมอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้ควบคุมดูแลแทน

๓. หน้าที่ของเทศบาลตำบลแหลมฉิม กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ ๒๓๖/๒๕๓๕ ลว.๒๗ มี.ค. ๒๕๓๕ ให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือจากหน้าที่ตามพ.ร.บ.เทศบาล และพ.ร.บ.แผนฯอีก ๖ ประการ คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การควบคุมความปลอดภัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สังคมสงเคราะห์และด้านกีฬา



LIART

### **สภาพเศรษฐกิจของเทศบาลตำบลแหลมฉบัง**

สภาพเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมเป็นหลัก และมีบทบาทสำคัญต่อจังหวัดชลบุรี และภาคตะวันออกเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากมีมูลค่าการลงทุนสูงสุดของจังหวัดชลบุรี มีการจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก และมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงสุดในสาขาการผลิตของจังหวัด มีโรงงานอุตสาหกรรมที่มาประกอบกิจการในเขตเทศบาลกว่า ๒๐๐ บริษัทแยกเป็น

๑. นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เป็นกิจกรรมหลักในการพัฒนา อยู่ในความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยโรงงานอุตสาหกรรม ๑๔๐ บริษัท

๒. สวนอุตสาหกรรมศรีอโศกพัฒนา เป็นโครงการของเอกชน ประกอบด้วยโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ ๔๐ บริษัท

๓. กลุ่มอุตสาหกรรมทั่วไป นอกเขตนิคมอุตสาหกรรมและสวนอุตสาหกรรม กระจายอยู่ในเขตเทศบาล มีอยู่ไม่น้อยกว่า ๑๒ บริษัท

### **ท่าเรือแหลมฉบัง**

ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลแหลมฉบังบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก สำหรับรองรับเรือบรรทุกสินค้า ประเภทเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ที่ไม่สามารถเข้าเทียบเรือกรุงเทพฯได้ และเป็นการส่งเสริมการส่งออกที่สำคัญของประเทศไทย

### **กลุ่มอุตสาหกรรมโรงกลั่น**

ประกอบด้วยโรงกลั่นน้ำมัน ๓ แห่ง คือ

๑. บริษัท ไทยออยล์ จำกัด มหาชน
๒. บริษัท เอสโซ่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน)
๓. โรงกลั่นน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐาน บริษัทไทยลูบเบส จำกัด (มหาชน)

คลังเก็บน้ำมันปิโตรเลียม ๓ แห่ง คือ

บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

คลังเก็บก๊าซ LPG ซึ่งเป็นก๊าซหุงต้ม ๓ แห่ง คือ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) บริษัท เอสโซ่ ประเทศไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ปตท. จำกัด มหาชน สำหรับ บริษัท ปตท.เป็นคลังเก็บก๊าซจากภาคใต้โดยผ่านทางท่อใต้ทะเลมาขึ้นที่จังหวัดระยองและเขาปอ้อย

### **กลุ่มสื่อสารดาวเทียม**

เป็นที่ตั้งของสัญญาณสถานีโทรทัศน์ และสัญญาณของทางการเพื่อรับ-ส่งสัญญาณไปตามที่ต่าง ๆ ของประเทศและต่างประเทศ

### **นโยบายเชิงรุก**

เนื่องจากเทศบาลตำบลแหลมฉบังในปัจจุบันเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กแต่ต้องดูแลรับผิดชอบประชากรท้องถิ่น ประชากรแฝง ระบบขนส่งมวลชน ที่อยู่อาศัย ชยะด้านสิ่งแวดล้อม การใช้

ที่ดินการบังคับใช้ผังเมือง การอุตสาหกรรม การจัดบริการสาธารณะ การป้องกันและแก้ไขไม่ให้เกิดความเสื่อมถอย จึงสมควรจัดระเบียบการปกครองให้เป็นเมืองพิเศษเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมและเมืองท่า

จากนั้นนายกเทศมนตรีตำบลแหลมฉบังได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นว่าในบางประเทศรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นมากเป็นพิเศษ เช่น

ประเทศสวีเดนมีสัดส่วน ๖๐ : ๔๐

ประเทศฝรั่งเศส ๖๐ : ๔๐

ประเทศสหรัฐอเมริกา ๒๐ : ๘๐

ประเทศแคนาดามีการจัดสรรเงินที่พิเศษกว่าประเทศอื่น คือ รัฐบาลเก็บไว้ ๒๕% ให้ท้องถิ่น ๗๕% แต่มีเงื่อนไขว่าท้องถิ่นจะต้องจัดสรรให้การศึกษา ๕๖% ที่เหลือ ๑๙% ให้ท้องถิ่นใช้พัฒนาต่าง ๆ

สำหรับประเทศไทยมีสัดส่วน ๗๕:๒๕ และกล่าวต่อไปอีกว่าในจังหวัดที่มีเขตอุตสาหกรรมไม่ว่าประเภทใดรัฐบาลจะออกกฎหมายให้โรงงานอุตสาหกรรมเสียภาษีเพิ่มอีก ๑% สำหรับเป็นสวัสดิการให้ประชาชนที่ต้องเจ็บป่วยเนื่องจากมลภาวะ และการเสียภาษีรัฐควรกำหนดให้สถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมเสียภาษี ณ ที่ตั้งโรงงานหรือสถานประกอบการและจัดสรรให้ท้องถิ่น ๕๐% โดยมีสัดส่วนดังนี้ ถ้าจังหวัดชลบุรีเก็บภาษีได้ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ให้รัฐบาล ๗๕,๐๐๐ ล้านบาทให้จังหวัดชลบุรี ๑๒,๕๐๐ ที่เหลืออีก ๑๒,๕๐๐ ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จัดสรรให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ต่อจากนั้นคณะเดินทางได้แลกเปลี่ยนความเห็นสรุปว่า

ในเรื่องความคืบหน้าของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองแหลมฉบัง พ.ศ. .... ขณะนี้ได้สั่งให้จัดชลบุรีพิจารณาเพื่อส่งความเห็นไปกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งในร่างฯ ดังกล่าวจะให้ภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาเมืองแหลมฉบังด้วย

สำหรับเรื่องที่จะให้เทศบาลตำบลแหลมฉบังเป็นเทศบาลนำร่องในการจัดเก็บภาษีแล้วส่งให้รัฐบาลนั้นเป็นเรื่องที่ดีและจะมอบหมายให้ปลัดเทศบาลประสานกับ รศ.วุฒิสาร ดันไชย หัวหน้าคณะวิจัยทำการศึกษาเพื่อเสนอแนะรัฐบาลต่อไป

สุดท้าย พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์ หัวหน้าคณะเดินทางกล่าวสรุปว่าคณะอนุกรรมการการศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้พิจารณาศึกษาเรื่องโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การจัดสรรรายได้ การจัดเก็บภาษี การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบธรรมาภิบาล ปัญหาเรื่องมลภาวะซึ่งได้เชิญผู้เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลแล้วหลายหน่วยงาน ซึ่งได้รับทราบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มากมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

จากการมารับทราบข้อมูลของเทศบาลตำบลแหลมฉบังเห็นว่าเทศบาลน่าจะทำให้เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรมด้วย ประชาชนที่ผ่านไปมาสามารถเข้าไปซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคใน

โรงงานและเชื่อมขมทำเรือ โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นแนวคิดของนายกฯที่จะสร้างท่าเรือเฟอร์รี่ หรือ รถไฟฟ้าจากกรุงเทพฯมาจังหวัดชลบุรีนั้นว่าได้ประโยชน์เป็นอย่างมาก คณะอนุกรรมการจะได้รวบรวมข้อมูลเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไปและขอขอบคุณ คณะผู้บริหาร และปลัดเทศบาล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ให้การต้อนรับและให้ข้อมูล เป็นอย่างดี จึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้

ปิดประชุมเวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา

จากนั้นคณะอนุกรรมการได้เดินทางต่อไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา เดินทางถึงองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระให้การต้อนรับและบรรยายสรุปกิจการสรุปได้ ดังนี้

### สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๙ มีเนื้อที่ประมาณ ๘,๗๕๘ ไร่ มี ๑๐ หมู่บ้าน ๑,๕๒๖ ครัวเรือน ประชากร ๕,๐๓๔ คน

ลักษณะพื้นที่มีพื้นที่ติดต่อกับเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ประชากรในพื้นที่จะประกอบ อาชีพทำนา เลี้ยงกุ้ง เลี้ยงปลา ทำสวน ปัจจุบัน ประชากรส่วนใหญ่ที่เป็นวัยหนุ่ม-สาว จะประกอบอาชีพ รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมสภาพน้ำจะมีรสกร่อย-เค็ม ระยะเริ่มต้นการบริหารงานในอบต.จะให้ความสำคัญเรื่องโครงสร้างพื้นฐานชีวิตของประชากรในพื้นที่ต่อมาจะให้ความสำคัญเรื่องคุณภาพชีวิต

### รายได้

จะมาจาก ๒ ส่วนหลัก คือ

๑. มาจากการจัดเก็บของท้องถิ่นเอง เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่เป็นต้น และ หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้อีกส่วนหนึ่งที่ผ่านมาจะมีรายได้น้อยและเพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ และถูกมองว่า ท้องถิ่นไม่พยายามจัดเก็บเอง แต่ข้อเท็จจริงการจัดเก็บของท้องถิ่นมีข้อจำกัดหลายประการ ที่สำคัญที่สุด อบต. จัดได้เฉพาะภาษีป้ายเพื่อการค้า แคนในชนบทภาษีป้ายเพื่อการค้าจะไม่มีให้เก็บภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่มีน้อยมากแหล่งที่จากภาษี ๓ แหล่ง ในชนบทแทบไม่มีให้เก็บ

รายได้การจัดเก็บของอบต.บางพระมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีประมาณ ๑๓ ล้านบาท

๒. ภาษีที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรมที่ดิน ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน

### การพัฒนา

ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องร่วมกันกำหนดแผนการพัฒนา จากการประชาคมที่ผ่านมา ประชาชนบางพระต้องการเห็นท้องถื่นน่าอยู่ มีรายได้พอประมาณพออยู่พอกินมีอาชีพมีรายได้แน่นอน และเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งมีความสามัคคี สมานฉันท์ เป็นเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกันไม่

ต้องการเห็น อบต. เป็นส่วนราชการแห่งใหม่มาตั้งในตำบล จะทำงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ

บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ยึดกฎหมายระเบียบข้อบังคับ คุณธรรม ความถูกต้องดีงาม ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความคุ้มค่ากับงบประมาณ และการมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกันรับผิดชอบ

• ระยะต้นการพัฒนาจะเน้นการเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน ปรับทัศนคติ กระบวนการคิดร่วมกันแก้ปัญหาของตนเองมีการประชุมสร้างความเข้าใจ พัฒนาคน อบรม ศึกษาดูงาน เพิ่มศักยภาพของผู้นำ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. โดยร่วมกับสถาบันการศึกษาจัดอบรม ให้ความรู้ ศึกษาต่อเนื่อง

มีการสร้างภาคี เครือข่ายร่วมกันเช่นมีคณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีมาแต่แรกบางแห่งไม่มีการหมดวาระแล้ว แต่ยังไม่มีการเลือกใหม่แต่ อบต. บางพระยึดหลักคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนที่ชาวบ้านเลือกสมาชิก อบต. ปัญหาความขัดแย้งโดยส่วนตัวยังมีอยู่บ้างต้องที่กับอบต. จะหมดปัญหา

อสม. ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพตำบล อบต. คณะกรรมการสตรี ศูนย์กีฬาตำบล คณะกรรมการสถานศึกษาถ้าจะขับเคลื่อนท้องถิ่นจะต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเหล่านี้จัดทำงบประมาณให้กลุ่มต่าง ๆ คิดโครงการเสนองบประมาณ อบต. จะจัดสรรงบประมาณให้ถ้าโครงการไหน อบต. เห็นว่าจำเป็นจะดำเนินการเอง

ส่วนที่ไม่ต้องใช้งบประมาณให้คณะกรรมการประชุมหารือแล้วแก้ปัญหาได้โดยขอความร่วมมือไปยังส่วนต่าง ๆ ร่วมกันการพัฒนา อบต. บางพระมีใช้ประชาชนรอบอบต. ทำให้คิดให้แก่วัดจะเป็นลักษณะที่ว่อบต. เป็นตัวแทนหลักมาเป็นกลไกประสานงาน

#### ปัญหาเรื่องน้ำ คูบโคก นริโคก

น้ำประปาเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งเอาเปรียบประชาชนมากที่สุดเพราะชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน มีโครงการวางท่อประปา จากการประปาส่วนภูมิภาคไปยังโรงงานแต่ไม่ให้ท้องถิ่นได้ใช้น้ำ การประปาแจ้งว่าไม่มีนโยบายและงบประมาณให้บริการประชาชน เพราะต้องส่งน้ำไปขายให้กับโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลัก แต่ถ้าชาวบ้านมีงบประมาณจะทำให้หรือถ้าอบต. มีงบประมาณจะดำเนินการให้ แต่มีเงื่อนไขว่าการประปาเป็นผู้ออกแบบประเมินราคาเองเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วต้องยกทรัพย์สินทั้งหมดให้การประปาโดยไม่มีเงื่อนไขจึงต้องยอมทำตามโดยตกลงที่ชาวบ้านจ่าย ๓๐% อบต. สนับสนุน ๗๐% การดำเนินงานต่าง ๆ ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม

#### เรื่องอื่น ๆ

ในเรื่องสุขภาพอนามัยไม่ใช่อบต. ลงไปทำแต่เป็นความร่วมมือของประชาชนการเล่น กีฬา สถานกีฬา ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ มีการสนับสนุนเครื่องมือแพทย์ให้สถานอนามัย ดูแลสุขภาพผู้เจ็บป่วย การสนับสนุนการบริโภคอาหารปลอดภัย ดูแลความปลอดภัยร่วมเป็นชมรม อาสาป้องกันภัยรณรงค์ความปลอดภัยในช่วงเทศกาลต่าง ๆ สนับสนุนการศึกษาในด้านต่าง ๆ ดูแลผู้สูงอายุส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงกุ้ง เลี้ยงปลา ส่งเสริมให้เป็นชุมชนเข้มแข็ง ประชาพิจารณ์ในเรื่องที่มี

ผลกระทบต่อประชาชนเช่นเรื่องน้ำให้มีส่วนร่วมการแก้ปัญหาการตอบปัญหาอบต.ทำประจำทุกปีทำอย่างไรให้ชาวบ้านสนใจอบต. จึงจัดกิจกรรมในวันสำคัญให้ประชาชนมาร่วมกันและซักถามปัญหาการบริหารงาน

### **การประเมิน**

การบริหารงานของ อบต. จะมีการประเมินว่าประชาชนมีความพึงพอใจในเรื่องต่างๆ อย่างไม่บ้าง จะประเมินทุกปี จากสถาบันการศึกษา เช่น การบริหารงบประมาณ ๔๔% ความโปร่งใสการใช้งบประมาณ ๔๑% ความยุติธรรมการบริหารงาน ๔๑% ความคิดเห็นด้านการพัฒนาต่างๆ ๔๔%

สิ่งที่ได้จากการประเมินผลเป็นการสอดคล้องกับการบริหารงานลำดับแรกที่ทำให้อบต. ประสบผลสำเร็จในความคิดเห็นของประชาชน ผลปรากฏว่าประชาชนในตำบลมีความสามัคคีร่วมมือทำงาน ๔๑%

สุดท้ายคือกระบวนการพัฒนาของอบต. บางพระเป็นการร่วมมือของทุกฝ่ายส่วนภูมิภาค กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. เจ้าหน้าที่องค์กรในชุมชน ผู้นำชุมชนร่วมมือกันก่อให้เกิดการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกันทำงาน

หลังจากคณะอนุกรรมการได้รับทราบถึงสภาพทั่วไป รายได้ การบริหาร การพัฒนา การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การดูแลสุขภาพอนามัยแล้ว จึงได้สนทนาแลกเปลี่ยนความเห็น สรุปได้ดังนี้

ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิต โดยการทำประชามติต่อไปถ้าร่างรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับท้องถิ่นโดยประชาชนจะมีบทบาทมากขึ้น อีกประการหนึ่ง คือ มาตรา ๒๔๑ การให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะประเพณีท้องถิ่น เห็นว่าน่าจะให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษา เพราะจะได้ใช้งบประมาณของท้องถิ่น คนของท้องถิ่นเข้าไปบริหารจัดการเองได้

ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับอำเภอ ภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีงบประมาณของอบต. หน่วยงานที่มอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถ้าเป็นงานด้านความมั่นคง การรักษาความสงบ การแก้ไขปัญหายาเสพติดให้จังหวัด อำเภอ ร่วมมือกับท้องถิ่นโดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับงบประมาณให้ท้องถิ่นตั้งงบประมาณ การสาธารณสุขโรคที่รัฐสาทักจึงเป็นผู้ดำเนินการ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### **นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระให้ข้อมูลที่ประชุม สรุปได้ว่า**

รัฐบาลไม่ได้กระจายอำนาจให้โดยตรงแต่เป็นการมอบอำนาจ การขออนุญาตดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องท้องถิ่นเป็นเพียงแค่หน่วยธุรการไม่สามารถอนุญาตเรื่องต่างๆได้ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัว บางเรื่องต้องตั้งงบประมาณอุดหนุนไปให้ราชการส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่นดำเนินการ เช่น การขอติดตั้งไฟฟ้าประปา การรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด เป็นต้น การถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการทางอบต. มีความพร้อมแต่กระทรวงศึกษาดังเจื่อนไข่มากมาย เช่น ต้องมีเกณฑ์ชีวิต ความพร้อม และที่สำคัญต้องถามความสมัครใจของสถานศึกษา



LIRT

การกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจให้ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงกลไกหนึ่งเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ หรือเป็นสื่อกลางที่ส่งผ่านไปยังประชาชน การอุดหนุน ควรเป็นลักษณะอุดหนุนให้องค์กรประชาชนได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ไม่ใช่อุดหนุนงบประมาณกลับไปหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ที่คือปัญหาสำคัญที่จะต้องหาทางแก้ไขต่อไป

เมื่อคณะอนุกรรมการได้รับฟังบรรยายสรุปและได้สนทนาแลกเปลี่ยนความเห็นพอสมควรแล้ว พลเอก ปรีชา เปรมสวัสดิ์ หัวหน้าคณะเดินทางได้กล่าวขอบคุณและได้กล่าวสรุปว่า

มีความยินดีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ เป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารจัดการได้รับรางวัลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหลายรางวัล อันแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ ความคิดสร้างสรรค์การบริหารงานยึดหลักธรรมาภิบาล การดำเนินงานมีรูปแบบเป็นระบบมีการประสานงานกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี การให้ประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญฯ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น และเป็นตัวอย่างให้อบต.อื่น นำหลักการบริหารไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าต่อไป ขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

เสร็จสิ้นการศึกษาดูงานและพบปะแลกเปลี่ยนความเห็นเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา จากนั้น คณะอนุกรรมการเดินทางจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา ถึงอาคารรัฐสภา เวลา ๑๗.๓๐ นาฬิกา

นายขวัญชัย ปฎิมาหงส์ทอง นิตกร ๔  
กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง  
ผู้จัดบันทึกการเดินทาง

