

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๑๕
วันจันทร์ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

- | | |
|---|--------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | ประธานกรรมการ |
| ๒. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์กระแชะ ชนะวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายมานิจ สุขสมจิตร | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์ | รองประธานกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายปรีชา วัชรากัย | รองประธานกรรมการ คนที่ห้า |
| ๗. นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หก |
| ๘. ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช | ประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๙. นายจรรยา อินทจาร | รองประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๐. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช | ที่ปรึกษากรรมการและโฆษกกรรมการ |
| ๑๑. นายคำคุณ สิริธิตมาน | โฆษกกรรมการ |
| ๑๒. นางสาวสุภัทรา นาคะผิว | โฆษกกรรมการ |
| ๑๓. พลโท นาวัน ดำริกาญจน์ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๔. นายปกรณ์ ปรียากร | โฆษกกรรมการ |
| ๑๕. นายวุฒิสาร ตันไชย | โฆษกกรรมการ |
| ๑๖. นายกฤต ไกรจิตติ | กรรมการ |
| ๑๗. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา | กรรมการ |
| ๑๘. นายจุมพล สุขมัน | กรรมการ |
| ๑๙. นายเจษฎ์ โทณะวณิก | กรรมการ |
| ๒๐. นายเชิดชัย วงศ์เสรี | กรรมการ |
| ๒๑. นางถวิลวดี บุรีกุล | กรรมการ |
| ๒๒. นางทิตา ณ นคร | กรรมการ |
| ๒๓. พลโท นคร สุขประเสริฐ | กรรมการ |
| ๒๔. ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | กรรมการ |

๒๕. ศาสตราจารย์บรรเจ็ด สิงคะเนติ	กรรมาธิการ
๒๖. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์	กรรมาธิการ
๒๗. นายประชา เตรีตน์	กรรมาธิการ
๒๘. นายไพบุลย์ นิติตะวัน	กรรมาธิการ
๒๙. นายมีชัย วีระไวทยะ	กรรมาธิการ
๓๐. พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ	กรรมาธิการ
๓๑. นายวิชัย ทิตตภักดิ์	กรรมาธิการ
๓๒. นางสาวสมสุข บุญญาบัญชา	กรรมาธิการ
๓๓. ศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์	กรรมาธิการ
๓๔. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	เลขานุการกรรมาธิการ

กรรมาธิการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์ (ลาการประชุม)
๒. นายดิศทัต โหตรระกิตย์ (ลาการประชุม)

ผู้ช่วยเลขานุการกรรมาธิการ คือ

ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง
สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๖

๑. นายประสาร มฤคพิทักษ์
๒. นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๓. นางจรรุวรรณ สุขุมาลพงษ์
๔. นายนิติชาติ ไตรสุรัตน์
๕. นายฐาปนา บุญหล้า
๖. นายยุวภพ กระเป่าทอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายนพดล เกร็ฤกษ์
๒. นายอรรถสิทธิ์ กันมล

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักวิชาการ

- | | |
|-------------------------------|-----------------|
| ๑. นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ | วิทยากรชำนาญการ |
| ๒. นางสาวศรันยา สีมา | นิติกรชำนาญการ |

ผู้ติดตามกรรมาธิการ

- | | |
|--------------------------------|---|
| ๑. นายธนบดี ภาคพิชัย | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ |
| ๒. นายศิริรัช ศิริชุมแสง | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ |
| ๓. นายदनัยภัท โภควณิช | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ |
| ๔. นางสาวอรอุมา วรแสน | ผู้ติดตาม นายประชา เตรรัตน์ |
| ๕. นายจรัญ ยุพจันทร์ | ผู้ติดตาม นายมีชัย วีระไวทยะ |
| ๖. นายชานนทร์ บุญรัชกุล | ผู้ติดตาม นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ |
| ๗. นายยุทธนากรณ์ ผมหอม | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช |
| ๘. พันเอก ประภัทร์ ล้อมสมบุรณ์ | ผู้ติดตาม พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ |
| ๙. นางสาวธีรดา ศุภะพงษ์ | ผู้ติดตาม นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ |

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมาธิการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมาธิการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยมีการแก้ไขดังนี้

หน้า ๑๐ บรรทัดที่ ๒ ถึง ๓

เพิ่มเติม “พิจารณาในเรื่องการได้มาซึ่งเงินงบประมาณ โดยเฉพาะรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติที่ต่างประเทศใช้วิธีการให้เอกชนที่ได้รับสัมปทานแบ่งผลประโยชน์ให้กับรัฐนอกเหนือจากการเสียภาษีโดยปกติ ประเทศไทย”

แก้ไขเป็น “พิจารณาในเรื่องการได้มาซึ่งเงินงบประมาณ โดยเฉพาะรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติควรระบุให้ชัดในกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า “ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การบริหาร

จัดการให้ผู้ใดได้ทำประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่รัฐและประชาชนได้รับสูงสุด” ในต่างประเทศผู้ได้รับสัมปทานเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากต้องเสียภาษีการค้าตามปกติแล้ว ยังต้องแบ่งปันผลประโยชน์สัดส่วนตามกฎหมายกำหนดให้กับรัฐ ดังนั้น ประเทศไทย”

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๖ ซึ่งพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนของภาค ๒ ผู้นำทางการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๖ ขอให้นายวุฒิสาร ตันไชย กรรมการ ในฐานะอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการคณะนี้เสนอกรอบเบื้องต้นในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

กรอบแนวทางเบื้องต้นในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนของภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

๑. สภาพปัญหาหลัก

๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

๑.๑.๑ การกระจายอำนาจไม่มีความต่อเนื่องและขาดความชัดเจนในการดำเนินการ

๑.๑.๒ ฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ มีดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างจำกัด จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ครบถ้วน

๑.๒.๒ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนชัดเจน

๑.๒.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ จึงไม่สามารถบริหารจัดการงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดได้

๑.๓ ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

๑.๓.๑ ราชการส่วนกลางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินจำเป็นจนทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

๑.๓.๒ ราชการส่วนกลางขาดการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๔ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ การกำหนดโครงสร้างการปกครองในรูปแบบฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ

๑.๔.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบและขนาดไม่เหมาะสมที่จะรองรับภารกิจที่จำเป็นในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างครบถ้วน ทัวถึง และมีประสิทธิภาพ

๑.๕ ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังต่อไปนี้

ประชาชนยังขาดช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกลไกในการบังคับให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง

๒. หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๒.๑ หลักการในการแก้ไขปัญหากับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑ การแก้ปัญหากการกระจายอำนาจไม่มีความต่อเนื่องและขาดความชัดเจนในการดำเนินการ

หลักการ กำหนดบทบัญญัติที่เน้นความสำคัญให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นคือความจำเป็นที่สำคัญยิ่งต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างประชาธิปไตยในระดับรากฐาน ดังนั้น ต้องมีการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนได้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริงภายใต้การปกครองในระบบรัฐเดี่ยว

๒.๑.๒ การแก้ปัญหาฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

หลักการ ให้มีกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับกลไกการกระจายอำนาจที่จะทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและมีทิศทางขับเคลื่อนที่ชัดเจน บังคับได้จริง โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหลักสำคัญ และต้องที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่ปรับลดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น

๒.๒ หลักการในการแก้ไขปัญหากับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

๒.๒.๑ การแก้ปัญหองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างจำกัดและซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

หลักการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในท้องถิ่น การสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ซึ่งต้องครอบคลุมด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน หรือการส่งเสริมวัฒนธรรมเพิ่มขึ้น ราชการส่วนกลางจะมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเท่าที่จำเป็น เช่น การรักษา

ความมั่นคง การต่างประเทศ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ทราบความต้องการของ
คนในท้องถิ่นตลอดจนมีความใกล้ชิดในการแก้ไขปัญหาของประชาชน (Subsidiarity)

๒.๒.๒ การแก้ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีการบริหารและ
การจัดบริการสาธารณะ จึงไม่สามารถบริหารจัดการงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดได้

หลักการที่ ๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารจัดการเพื่อตอบสนอง
ความต้องการและประเด็นปัญหาที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ โดยอาจมีรูปแบบหรือวิธีการบริหารและการ
จัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย สามารถสร้างความร่วมมือในการดำเนินการกับภาคส่วนต่างๆ ได้อย่าง
อิสระ เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

หลักการที่ ๒ ให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
ทุกด้าน เช่น การคลังและการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล โดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างความ
เป็นอิสระและการมีมาตรฐาน และจัดให้มีระบบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยภาคประชาชน หรือการประเมินผลงานจากเกณฑ์คุณภาพ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานและอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล

๒.๓ หลักการในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

๒.๓.๑ การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามกรอบของกฎหมายและมีมาตรฐาน
กลางเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องเป็น
การกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ

๒.๓.๒ การแก้ปัญหาราชการส่วนกลางขาดการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการ ปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้ส่วน
ราชการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนในทางวิชาการและการกำกับดูแลตามกรอบของกฎหมาย
เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถ
ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔ หลักการในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการ เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างและรูปแบบที่หลากหลายได้ แต่
ต้องยึดโยงกับประชาชน และมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมี
ประสิทธิภาพ โดยอาจกำหนดให้มีโครงสร้างการปกครองในรูปแบบฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร (Executive-
Council) เป็นรูปแบบหลักได้ ซึ่งในส่วนโครงสร้างและที่มาของสภาท้องถิ่นอาจมีผู้แทนของภาคส่วนต่างๆ

การจัดตั้งสภาพลเมือง การจัดตั้งสภาหรือคณะกรรมการด้านยุทธศาสตร์ชุมชน-ท้องถิ่น นอกจากนี้ อาจมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่มีการยึดโยงกับประชาชนได้ตามความเหมาะสม เช่น เมืองพิเศษ

๒.๕ หลักการในการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของ โดยต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการบริหารงานรวมถึงการตรวจสอบการบริหารงานให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร รายงานผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรายงานงบการเงินและสถานการณ์การคลังท้องถิ่น หรือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชน

๓. บทวิเคราะห์

๓.๑ ที่ว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างประชาธิปไตยในระดับรากฐาน นั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานว่าการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่องจะทำให้ประชาชนได้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง

๓.๒ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่ตรงตามความต้องการ และการแก้ไขปัญหาสามารถกระทำได้โดยเร็ว ส่วนราชการส่วนกลางจะมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเท่าที่จำเป็น

๓.๓ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ โดยอาจมีรูปแบบหรือวิธีการบริหารและการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย นั้น จะทำให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

๓.๔ เมื่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำเท่าที่จำเป็นตามกรอบของกฎหมายและมีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำได้อย่างคล่องตัวขึ้น รวมถึงการมีอิสระที่จะดำเนินการกิจการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

๓.๕ เมื่อส่วนราชการส่งเสริมและสนับสนุนในทางวิชาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะก็จะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓.๖ การให้มีกฎหมายที่กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกลไกการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่องและมีองค์กรขับเคลื่อนที่ชัดเจน โดยการกระจายอำนาจต้องเป็นหลักสำคัญที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน นั้น จะทำให้มีแนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้ที่ชัดเจน และไม่เกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติเช่นที่ผ่านมา

๓.๗ การพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้าน เช่น การคลังและการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคล รวมถึงการจัดให้มีระบบ

ประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน นั้น จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล

๓.๘ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างและรูปแบบที่หลากหลายได้ จะทำให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ซึ่งอาจแตกต่างกันแต่ละแห่ง รวมทั้งยังเป็นการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้ในหลากหลายรูปแบบตามความเหมาะสม

๓.๙ การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองได้ในหลายช่องทาง รวมทั้งการเพิ่มให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชนนั้นย่อมมีผลให้การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้

หลังจากนั้น ประธานกรรมการได้เปิดโอกาสให้กรรมการแสดงความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- ในหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามีส่วนร่วมของประชาชน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้มีบทบัญญัติบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้งสำนักงานเพื่อการให้บริการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเบื้องต้นและให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง

- ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ที่มีบทบัญญัติในลักษณะของการให้ดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงลงประชามติ ให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

- ควรมีกลไกคุ้มครองสำหรับระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนด้วย ซึ่งในอนาคตควรนำมาเป็นระบบการตรวจสอบในโครงสร้างลักษณะสภาพลเมืองที่เกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบันที่มีความพร้อมดำเนินงานตามแผน โดยต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่และบทบาทให้ชัดเจน

- ควรใช้คำว่า “สมัชชาพลเมือง” แทนคำว่า “สภาพลเมือง” รวมถึงการเรียกสภาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยแต่งตั้งให้หน่วยงานเดิมที่ปฏิบัติการเป็นหน่วยงานเลขานุการ

- การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องยึดโยงกับการดำเนินธุรกิจ ในลักษณะของวิสาหกิจเพื่อชุมชนหรือสังคมอย่างมีทักษะ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเหล่านั้นพ้นจากอิทธิพลการครอบงำจากนักธุรกิจ

- ควรคงประเด็นเรื่องของการส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้มีความมั่นคงไว้ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย และควรบัญญัติให้ชัดเจนและแสดงถึงเจตนารมณ์เรื่องการกระจายอำนาจให้ชัดเจนที่สุด อาจกำหนดในลักษณะว่า “มีบทบัญญัติในการลดบทบาทของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐของส่วนกลางให้เหลือเท่าที่จำเป็น และบัญญัติเพิ่มบทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีผลผูกพันกับการปรับโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

ด้วย” ในประเด็นเรื่องการเมืองการมีกลไกสนับสนุนให้ความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจให้มากขึ้นนั้น อาจกำหนดในลักษณะที่ว่า “กำหนดให้เมืองนครที่มีความเป็นอิสระจากการเมืองในการบริหารงานที่มีอำนาจหน้าที่ กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจและดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจโดยให้มีผลผูกพันหน่วยงานในภาครัฐอื่น ๆ ได้ทุกระดับ และในประเด็นเรื่องความซ้ำซ้อนในภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจกำหนดในลักษณะที่ว่า “ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่จัดการบริการสาธารณะพื้นฐาน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ได้ตามความจำเป็น และตามขีดความสามารถ ยกเว้นกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลหรือของชาติ” โดยอาจกำหนดเป็นเฉพาะรายการนี้ ควรเพิ่มข้อความในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่ว่า “จะกำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางยุติการดำเนินกิจการเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนและให้ทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนามาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน”

- ขอนำเสนอเพื่อเป็นแนวคิดประการหนึ่งเกี่ยวกับงานวิจัยของศาสตราจารย์โรเบิร์ต พัทนัม (Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy by Putnam) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาสตราจารย์โรเบิร์ต พัทนัมได้เข้าไปศึกษาวิจัยภายหลังที่ประเทศอิตาลีทั้งทางตอนบนและตอนล่างได้มีการกระจายอำนาจในระยะเวลา ๒๐ ปี ที่ผ่านมา โดยมีข้อสรุปที่เป็นสาระสำคัญ คือ ความเข้มแข็งของพลเมือง (Civility) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการกระจายอำนาจที่ควรจะต้องเกิดขึ้นและควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

- ควรจะมีการตรากฎหมายสำหรับระบบการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น นอกเหนือจากกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในหลักการเดิมแล้วนั้น ดังนี้

๑. ประมวลกฎหมายท้องถิ่น (โดยรวมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ในฉบับเดียวกันได้)

๒. กฎหมายรายได้ และ

๓. กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเสนอให้มีการถอดถอนตำแหน่ง กฎหมายการเสนอข้อบัญญัติ เป็นต้น

- ควรมีการกำหนดให้มีระบบการถอดถอน ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารที่ตอบสนองต่อภารกิจ การกระจายอำนาจ ความซ้ำซ้อนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งนำไปสู่การแบ่งฝักแบ่งฝ่าย รวมถึงการตรวจสอบในเรื่องของการงบประมาณ ทั้งนี้ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อเป็นการบังคับการปฏิบัติทางหนึ่ง

- ควรมีการบัญญัติหลักการสำคัญเพื่อเชื่อมโยงให้เห็นระบบของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางไว้ด้วย เช่น อาจกำหนดในลักษณะที่ว่า “การใดที่กฎหมายมิได้กำหนดให้เป็นการดำเนินการของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค และมีได้ห้ามให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็น

ดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นโดยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีและพื้นฐานสำคัญอื่น ๆ ของท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ทุกระดับและบรรดาสิ่งทั้งหลายอันเป็นสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ที่รัฐต้องจัดให้มีการดำเนินการไม่ว่าจะโดย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ รวมถึงบรรดาราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ที่มีได้มีการดำเนินการ ให้ประชาชนสามารถรวมตัวกันเพื่อดำเนินการได้ ซึ่งอาจจัดให้อยู่ในรูปของสมัชชาก็ได้”

- มีข้อกังวลในหลักการเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนการคลังและการจัดหารายได้ว่าอาจเกิดการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน และควรจัดโครงสร้างในลักษณะ สภาหรือสมัชชาพลเมือง โดยเริ่มต้นตั้งแต่ในระดับตำบล ระดับจังหวัดและระดับประเทศตามลำดับ เพราะ เป็นการวางรากฐานที่ดีสำหรับสังคมประชาธิปไตยที่จะมีความเป็นรูปธรรมตั้งแต่ในระดับต้น

- การเกิดขึ้นของสภาชุมชนหรือสภาหรือสมัชชาพลเมืองนั้น ทำให้ประชาชนนั้นมีความสามารถ และความเป็นไปได้ที่จะมีการปฏิบัติ (feasibility) และมีความต้องการด้านการบริการ (demand side) ที่ ชัดเจน กล่าวคือแสดงความคิดเห็นได้ นำเสนอได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้ระบบการบริหารค่อย ๆ คลายลงมามี ส่วนร่วมและผสมกับชุมชน โดยหากมีการพัฒนาให้มีความต่อเนื่องไปในลักษณะการจัดบุคคลให้เป็นกรม กอง จะเกิดความสำคัญในเรื่องของการเข้าใจสถานการณ์และเกิดความปรองดองขึ้นในสังคม

- การปรับตัวของราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมินาคนั้น ถือเป็นปรับตัวตามธรรมชาติ ตามสภาพสังคมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมดีขึ้น อย่างไรก็ดี เรื่องการจัดสรรงบประมาณควรต้องทบทวนโดยเฉพาะการยกเว้นประมวลกฎหมายท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลาง ว่าด้วยการกำกับดูแลและการส่งเสริมซึ่งควรมีที่มาจากหน่วยงานคนละส่วน ทั้งนี้ ควรพิจารณาและคำนึงการมีส่วนร่วมได้เสียของผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเกี่ยวกับการดำเนินการกระจายอำนาจ เป็นสำคัญ และควรมีการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างทัดเทียม เนื่องจากปัญหาบางประการมิได้เกิดขึ้นตาม ธรรมชาติ แต่เกี่ยวกับระบบธุรกิจท้องถิ่น เป็นต้น

- ควรมีการพิจารณาถึงมิติหญิงและชายในกรอบความคิดการจัดทำรัฐธรรมนูญเรื่องการกระจาย อำนาจและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดสัดส่วนของเพศหญิงให้เข้ามามีบทบาทในการ บริหารงานส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

- ควรนำหลักการเรื่องการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการ แก้ปัญหาราชการส่วนกลางขาดการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้นำเรื่องการ ปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และให้การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามภูมิสังคมและภูมินิเวศ และไม่เห็นด้วยกับการ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐาน โดยอ้างว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ทราบความต้องการของคนในท้องถิ่น และมีความใกล้ชิดในการ แก้ไขปัญหา (subsidiarity) เพราะจะทำให้มีความรู้สึกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนของการเสริมอำนาจ การปกครองและต้องพึ่งพาราชการส่วนกลางเสมอไป โดยที่มิจานวิจัยสนับสนุนกรณีดังกล่าวมีสาระสำคัญ

ว่าในที่ได้ยิ่งปลอดอำนาจการควบคุมมากเท่าใด ประชาชนจะเติบโตมากขึ้นและพร้อมที่จะจัดการตนเองได้มากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น การแก้ปัญหาที่ตรงจุดคือเรื่องของการส่งเสริมและการสนับสนุน

- ขอบเขตของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นจะพัฒนาไปถึงระดับใด และอำนาจดังกล่าวมีเรื่องใดบ้าง การอนุวัติการให้เกิดเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญจะดำเนินการไปในแนวทางใด หากเรื่องใดมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วก็ให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้น โดยไม่ต้องจัดทำกฎหมายใหม่

- การพิจารณาถึงระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ถือเป็น การปฏิรูปประเทศในขั้นแรก แต่ควรมีการออกแบบถึงเป้าหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักการที่ว่า “เพิ่มอำนาจประชาชน ลดอำนาจรัฐ” โดยพิจารณาความหมายที่แท้จริงของคำว่า “อำนาจ” ให้ลึกซึ้ง ทั้งนี้ ประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ นโยบายสาธารณะและการใช้งบประมาณ รวมถึงควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับบุคคลที่มีหน้าที่ปฏิบัติ และควรปรับถ้อยคำสำหรับหัวข้อหลักการในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยควรเพิ่มคำว่า “ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นและประชาชน” ไว้ด้วย

- หลักการสำคัญเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะควรควบคู่กับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย ในประเด็นความเป็นรูปธรรม เป็นกรณีของนโยบายที่อาจยังไม่สอดคล้องกับนโยบายของราชการส่วนกลาง และเห็นควรวางหลักการในเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะระหว่างท้องถิ่นกันเองให้เกิดความชัดเจน

- สิ่งที่เป็นเครื่องมือในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นคือกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๐ เป็นสิ่งที่ควรผลักดันให้มีการตราเป็นกฎหมายและบังคับใช้โดยเร็ว

- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ประเด็นสำคัญคือวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการคัดเลือกผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น อาจมีการสนับสนุนโดยรัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแท้จริงเข้ามามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารตามสัดส่วนที่เหมาะสม และไม่ควรถูกจำกัดสัดส่วนในเรื่องของการมีบทบาทของเพศหญิงและชาย เพราะเป็นเรื่องของการแข่งขันและความรู้ความสามารถตามปกติ

- ปัญหาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วย ปัญหาเรื่องคน และคุณภาพของคน ปัญหาเรื่องงานและคุณภาพของงาน ปัญหาเรื่องการจัดสรรงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า ปัญหาเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานผู้ให้บริการท้องถิ่นที่ไม่มีความเคร่งครัด เนื่องจากความกังวลว่า จะมีผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียง ปัญหามาตรการในการกำกับดูแลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาค

- กรอบเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วย การยึดโยงกันของอำนาจการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติร่วมกัน ควรกำหนดขอบเขตของการจัดทำบริการสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับส่วนท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กระทำได้อย่าง

แท้จริง ควรกำหนดมาตรฐานการทำงาน เช่น การทำงานตามความต้องการของประชาชนซึ่งปัจจุบันยังมี การกำหนดเรื่องนี้ไว้ และมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นจำนวนมาก ควรแก้ไขปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ แม้ว่าปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นแต่ยังไม่มี การดำเนินการอย่างจริงจัง การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนในการบริหารจัดการ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ จำนวนไม่เท่ากัน และจะมีผลต่อการพัฒนาและการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น ดังนั้น ควรมีการจัดสรร งบประมาณตามการพัฒนาและการกระจายความเจริญของท้องถิ่นนั้น ๆ

- เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความต้องการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่นแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากองค์กรของรัฐมีหน้าที่ทั้งกำกับและกระจาย อำนาจพร้อมกัน ซึ่งวิธีการที่จะทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ควรจะมี คณะกรรมการกลางในการส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นองค์กรหลักโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายวิชาการ และฝ่ายภาคประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันในการ ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมในการดำเนินการ

- ควรวางหลักพื้นฐานในการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งปกติเงินอุดหนุนแบ่งให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนพิเศษ โดยอนาคตมีแนวโน้มที่เงินอุดหนุนพิเศษจะเพิ่มสูงขึ้น และเงินอุดหนุนทั่วไปมี แนวโน้มจะมีความรัวไหลมากขึ้น ดังนั้น จึงควรวางหลักพื้นฐานในการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งจะทำได้ การรัวไหลของเงินอุดหนุน

- รัฐบาลควรให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการเปรียบเทียบ ระหว่างท้องถิ่นที่ปกครองตนเองกับท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้กำกับของส่วนกลาง โดยจะนำไปสู่การค้นพบข้อดี และทางเลือกในการปกครองตนเอง

- สนับสนุนการจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งมีใช้แค่การรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่น เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกลางในการส่งเสริมการกระจายอำนาจที่ต้องเข้ามาดูแลมาตรฐาน ของท้องถิ่น เช่น รายได้ การบริหารงานบุคคล การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น โดยมีหน้าที่เป็นผู้ ขับเคลื่อนการบริหารท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายท้องถิ่นด้วย

- ท้องถิ่นควรได้รับการแบ่งการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการใช้รายได้ของท้องถิ่นในการบริหาร จัดการภายในท้องถิ่นเองมากกว่าการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

- ควรมีการจัดสรรระบบงบประมาณสู่พื้นที่ (Area Base) มากกว่าการจัดสรรงบประมาณตามฐาน กระทบวง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้ง นี้ มีเช่นนั้นการจัดสรร งบประมาณสู่ท้องถิ่นก็จะเป็นเช่นในอดีตตั้งแต่เมื่อครั้งสมัยรัชกาลที่ ๕

- ควรทบทวนเขตการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ จังหวัด ควรพัฒนาดำเนินการให้เป็นฐานกลุ่มจังหวัด และควรมีบทบังคับให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาค ประชาชน

- ในการกระจายอำนาจที่มีสมัชชาพลเมืองอาจจะไม่เพียงพอ ต้องพิจารณาเรื่องชุมชนท้องถิ่นด้วย ซึ่งปัจจุบันมีสภาองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่ควรจะต้องส่งเสริมให้มีบทบาทมากขึ้น นอกจากนี้ควรเพิ่มชุมชนอาชีพในชุมชนท้องถิ่น โดยชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีพื้นที่สาธารณะ (Public Space) ให้กับประชาชน

- ควรกระจายอำนาจโดยจัดให้มีระบบแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (Contestability) โดยให้องค์กรเอกชน และกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) มีส่วนร่วมในการดำเนินการซึ่งอาจจะดำเนินการได้ดีกว่าการดำเนินการโดยภาครัฐ

- ควรกำหนดจำนวนหญิง - ชาย ในการเข้าสู่การบริหารการปกครองท้องถิ่นให้ใกล้เคียงกัน หากมีจำนวนเพศชายมาก ก็ควรกำหนดให้มีเพศหญิงมากเช่นเดียวกัน

- ควรให้การปกครองราชการส่วนภูมิภาคเริ่มต้นที่ระดับมณฑล เช่นในประเทศฝรั่งเศส ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นที่ระดับจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยเป็นผู้บริหารในระดับท้องถิ่น

- การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปัจจุบันไม่มีความชัดเจน โดยเห็นว่าการปกครองส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นต่อการพัฒนาในพื้นที่ เพราะจะเป็นแกนและขาให้การปกครองส่วนกลาง

- การจัดสรรงบประมาณควรแบ่งตามขนาดพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาว่าเทศบาลมีพื้นที่มากแต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ขนาดเล็กกว่า

- การบริหารยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ทำให้จังหวัดขนาดใหญ่ดูถูกถิ่นจังหวัดที่มีขนาดเล็ก และทำให้ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยเฉพาะการพัฒนาในจังหวัดขนาดใหญ่ได้ เบียดขับคนในชุมชนดั้งเดิมออกไปจากพื้นที่ และจังหวัดขนาดเล็กก็ไม่สามารถอยู่ได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น จะทำอย่างไรให้การกระจายอำนาจพิทักษ์คนในชุมชนพื้นที่เดิมไว้ได้

- การแก้ปัญหาในระดับราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้จังหวัดและอำเภอยังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาพื้นที่ในปัจจุบันได้ในหลายเรื่อง เนื่องจากมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น ราชการส่วนกลางควรพิจารณาว่าหน่วยงานราชการใดควรย้ายไปสังกัดราชการส่วนภูมิภาคได้บ้าง

- สภาพความเป็นเมือง ชุมชน ภูมิสังคมในประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปพอสมควร ซึ่งปัจจุบันหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคเหลือเพียงจำนวนเล็กน้อย ส่วนหน่วยราชการในส่วนกลางยังคงมีจำนวนมาก โดยควรพิจารณาว่าระดับภาคที่จะมีขึ้นควรรองรับหน่วยระดับใด ควรเป็นภาคที่รองรับท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือควรเป็นภาคที่รองรับส่วนภูมิภาคขนาดใหญ่ หรือควรเป็นภาคที่รองรับส่วนกลางขนาดใหญ่ ดังนั้น ควรให้มีคณะกรรมการกลางพิจารณาทบทวนเขตการปกครองเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ (Territory Management)

- ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบราชการส่วนภูมิภาคเพียงหน่วยงานเดียวภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน่วยงานอื่น ๆ เป็นหน่วยงานประกอบในพื้นที่ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความยากลำบากในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ และที่สำคัญที่สุดคือมี

การโยกย้ายตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง ทำให้การประสานงานในพื้นที่จังหวัดขาดความต่อเนื่อง จึงควรมีการให้ความสำคัญกับการจัดการในเชิงพื้นที่ให้มากขึ้นซึ่งเป็นที่มาของแนวความคิดและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่จะให้ราชการส่วนจังหวัดมีบทบาท อำนาจหน้าที่ และความสามารถในการดำเนินการ เพื่อประสานการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความท้าทายและมีความสำคัญในการที่จะพิจารณาว่าระบบท้องถิ่นจังหวัดที่เชื่อมโยงกับท้องถิ่นภายในจังหวัดควรเป็นอย่างไร

- หน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบนในที่สุดนั้นจะต้องมีการเชื่อมโยงเข้ามาเป็นกลุ่มจังหวัดในลักษณะของการทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัดในเรื่องที่ต้องมีการทำงานร่วมกัน เช่น การจัดการน้ำ ระบบสาธารณสุขโรค เป็นต้น

- การที่ให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วยงานผู้รับงบประมาณทำให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรมมีการแข่งขันกันในการเป็นเจ้าของโครงการพัฒนา แข่งขันกันเป็นเจ้าของผลงาน และมีการปกปิดผลงานของหน่วยงานของตน เพื่อไม่ต้องการให้หน่วยงานอื่นนำเอาผลงานนั้นมาใช้ การกระทำได้กล่าวทำให้เกิดความไม่เชื่อมโยงการให้ความรู้ในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

- ควรมีการสร้างระบบท้องถิ่นให้เข้มแข็งโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเท่านั้น เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความรู้สึกสามารถกำหนดระบบการพัฒนาของท้องถิ่นของตนเองได้

- การกระจายอำนาจในรูปแบบของกลุ่มจังหวัด (มณฑล) เป็นการกระจายอำนาจเพื่อให้ประเทศชาติเดินหน้าต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดโยงด้วยฐานของวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะต้องมีการวางหลักเกณฑ์ และมีการดำเนินการเพื่อรองรับให้กลุ่มจังหวัดที่มีความพร้อมออกไปปกครองในรูปแบบของกลุ่มจังหวัด(มณฑล) โดยการปกครองในรูปแบบกลุ่มจังหวัด (มณฑล) อาจจะทำให้เห็นปรากฏการณ์ของการเปลี่ยนแปลงบางอย่าง เช่นอาจทำให้เกิดผู้นำในระดับท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพซึ่งอาจจะเข้ามาเป็นผู้นำในระดับชาติก็เป็นได้

- หากมีการเชื่อมโยงกันได้ระหว่างกลุ่มจังหวัด (มณฑล) และมลรัฐต่างๆของต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลางจะทำให้เกิดการพัฒนาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- ปัจจุบันการปกครองในส่วนภูมิภาคนั้นไม่ได้เป็นการปกครองในเชิงของพื้นที่ แต่เป็นการปกครองของราชการส่วนกลางโดยการให้ข้าราชการซึ่งมีความชำนาญเฉพาะทางจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ลงมาในพื้นที่ ทำให้ราชการส่วนกลางแทรกตัวเข้าไปในราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) มากจนเกินไป เป็นการฝึกรับราชการทำงานโดยไม่ยึดพื้นที่เป็นหลักแต่อาศัยความชำนาญการของตนเป็นหลัก

ในประเทศจีนนั้นการปกครองในระดับมณฑลแต่ละมณฑลจะมีข้าราชการเป็นของตนเอง มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการกันอยู่ภายในมณฑล สามารถโยกย้ายไปทำงานใหม่ ๆ ได้เสมอ โดยข้าราชการของมณฑลต้องมีการปรับตัวได้เสมอ การปกครองมณฑลของประเทศจีนคือการปกครองพื้นที่ที่ต้องมีความเชี่ยวชาญในเรื่องของพื้นที่ วัฒนธรรม ประชาชน และชุมชน ซึ่งจะแตกต่างกับข้าราชการที่อยู่ในราชการส่วนกลางของที่มีความชำนาญเฉพาะทางเท่านั้น

จากนั้นที่ประชุมได้มอบหมายให้ ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ศาสตราจารย์พิเศษเอก เหล่าธรรมทัศน์ ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา นายวุฒิสาร ตันไชย นายปกรณ์ ปรียากกร นายแพทย์ ชูชัย ศุภวงศ์ นายประชา เดรัตน์ และศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ ไปร่วมกันประชุมเพื่อพิจารณา รูปแบบและแนวความคิดของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับสังคมไทย เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา

หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จก่อนการประชุมของสภาปฏิรูปแห่งชาติในการให้ความ คิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญในวันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ อาจนำเสนอถึง รูปแบบและแนวความคิดดังกล่าวต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติด้วย

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช ที่ปรึกษารรมาธิการและโฆษกกรรมาธิการได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า นายโกคิน พลกุล ตัวแทนจากพรรคเพื่อไทย ยินดีจะมาให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อ คณะกรรมาธิการภายใต้หัวข้อ “จะยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สังคมไทยมีอนาคตที่ดีเพื่อส่งมอบให้ลูกหลาน อย่างไร?” ในวันศุกร์ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมรับทราบและให้นัดหมายเวลา ๙.๐๐ นาฬิกา

๔.๒ ที่ประชุมได้มีการหารือเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการว่า ควรเป็นการแสดงความคิดเห็นที่ไม่ระบุหรือพาดพิงถึงการแสดงความคิดเห็นของกรรมาธิการหรือ อนุกรรมาธิการท่านอื่น ควรเป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการหรือความเห็นของที่ประชุมเท่านั้น มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่กรรมาธิการหรืออนุกรรมาธิการท่านอื่น นอกจากนี้ ที่ประชุมยังขอให้ระมัดระวังมิให้บันทึกการประชุมถูกนำไปเผยแพร่สู่สาธารณะและสังคมออนไลน์

๔.๓ นางถวิลวดี บุรีกุล กรรมาธิการในฐานะประธานอนุกรรมาธิการการมีส่วนร่วมและรับฟังความ คิดเห็นของประชาชน แจ้งที่ประชุมทราบเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของประชาชนในการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ส่ง มายังตู้ ปณ.๙ และทางสื่อสังคมออนไลน์ ระหว่างวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน - ๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ (ครั้งที่ ๒) เพื่อ เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและจะมีการจัดสมัชชาสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติ ในระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมทาวน์อินทาวน์ กรุงเทพมหานคร

๔.๔ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมครั้งต่อไปในวันอังคารที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๔.๓๐ นาฬิกา

นายวิษณุ พฤตม์กัลป์

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม

วิทยากรปฏิบัติการ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ


วิทยากรปฏิบัติการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒



ผู้ตรวจบันทึกการประชุม

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์