

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๒๓
วันจันทร์ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	ประธานกรรมการ
๒. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์กระแชง ชนะวงศ์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายมานิจ สุขสมจิตร	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๕. นายปรีชา วัชรภักย์	รองประธานกรรมการ คนที่ห้า
๖. นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์	รองประธานกรรมการ คนที่หก
๗. ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช	ประธานที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายจรรุญ อินทजार	รองประธานที่ปรึกษากรรมการ
๙. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช	ที่ปรึกษากรรมการและโฆษกกรรมการ
๑๐. นายคำณูณ สิทธิสมาน	โฆษกกรรมการ
๑๑. พลโท นาวัน ดำริกาญจน์	โฆษกกรรมการ
๑๒. นายปกรณ์ ปรียากร	โฆษกกรรมการ
๑๓. นางสาวสุภัทรา นาคะผิว	โฆษกกรรมการ
๑๔. นายกฤต ไกรจิตติ	กรรมการ
๑๕. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา	กรรมการ
๑๖. นายจุมพล สุขมัน	กรรมการ
๑๗. นายเจษฎ์ โทณะวณิก	กรรมการ
๑๘. นายเชิดชัย วงศ์เสรี	กรรมการ
๑๙. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมการ
๒๐. นางทิชา ณ นคร	กรรมการ
๒๑. พลโท นคร สุขประเสริฐ	กรรมการ
๒๒. ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	กรรมการ
๒๓. ศาสตราจารย์บรรเจ็ด สิงคะเนติ	กรรมการ
๒๔. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์	กรรมการ

๒๕. นายประชา เตรีตัน	กรรมการ
๒๖. นายไพบุลย์ นิติตะวัน	กรรมการ
๒๗. นายมีชัย วีระไวทยะ	กรรมการ
๒๘. พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ	กรรมการ
๒๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์	กรรมการ
๓๐. นางสาวสมสุข บุญยะปัญญา	กรรมการ
๓๑. ศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์	กรรมการ
๓๒. นายดิศทัต โหตระกิตย์	เลขานุการกรรมการ
๓๓. นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์	เลขานุการกรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

- | | |
|---------------------------------|---------------|
| ๑. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ | (ลาการประชุม) |
| ๒. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | (ลาการประชุม) |
| ๓. นายวิชัย ทิตตภักดิ์ | (ลาการประชุม) |

ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ คือ

- | | |
|-----------------------------------|---|
| ๑. นายวรรณชัย บุญบำรุง | กรรมการร่างกฎหมายประจำ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| ๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร |

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๙

๑. นายวสันต์ ภัยหลิกดิ์
๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม
๓. นายสรรพลสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์
๔. นางวณี ปิ่นประทีป
๕. รองศาสตราจารย์กอบกุล รายนาค
๖. นางสาวอัจฉรา ฉายากุล
๗. นางกรรณิกา สินธิพงษ์
๘. นายภูมิ มุลศิลป์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอรรถสิทธิ์ กันมล

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักกฎหมาย

๑. นายสันต์ชัย สินธุวงศ์

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานกฎหมาย ๑

๒. นายมานะ ทองไพบูรณ์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

สำนักวิชาการ

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

สำนักการประชุม

นายพุดมพันธ์ อภิไชยวาทภัย

นิติกรปฏิบัติการ

ผู้ติดตามกรรมาธิการ

๑. นายदनัยภัทร โภควณิช

ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

๒. นายศิริรัช ศิริชุมแสง

ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

๓. นายชานนทร์ บุณรัชกุล

ผู้ติดตาม นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์

๔. นางสาวอรอุมา วรแสน

ผู้ติดตาม นายประชา เตรีตน์

๕. พันเอก ประภัทร์ ล้อมสมบูรณ์

ผู้ติดตาม พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ

๖. นายจรัญ ยุพจันทร์

ผู้ติดตาม นายมีชัย วีระไวทยะ

๗. นางสาวชัชรีย์ จิตติพงศ์

ผู้ติดตาม นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

๘. นายธนกร วัชราน

ผู้ติดตาม นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

๙. นางสาวบุษยา คุณากรสวัสดิ์

ผู้ติดตาม นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๘ นาฬิกา

เมื่อกรรมาธิการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมาธิการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๒ วันศุกร์ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยไม่มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๙ ซึ่งพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนของ ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๑ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม (ต่อการประชุมครั้งที่แล้ว)

นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ รองประธานกรรมการ คนที่หก ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๙ ขออนุญาตให้นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล เลขาธิการ กรรมการคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ สรุปประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๙ ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๑ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม (ด้านเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง) สรุปสาระสำคัญได้ว่าความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของสังคมไทยและเป็นเหตุที่นำมาซึ่งความแตกแยกของสังคมไทย ช่องว่างระหว่างความยากจนกับความร่ำรวยของสังคมไทยได้ดำเนินมาอย่างยาวนาน ต่อเนื่อง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคมไทยซึ่งจะกลายเป็นปัญหาที่สำคัญในอนาคต ทั้งนี้ ปัญหาของความเหลื่อมล้ำหากมีนโยบายที่เหมาะสมสอดคล้องกันก็สามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และได้เสนอประเด็นที่เสนอให้บรรจุในร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ รัฐต้องจัดตั้งให้มีหน่วยงานกลาง รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในปัจจุบันปัญหาความยากจนของไทยดีขึ้นขณะที่ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่ได้ดีขึ้นเนื่องจากไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบเพื่อดำเนินการลดปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นที่ ๒ รัฐต้องดำเนินการเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในเชิงโอกาส กล่าวคือในสังคมไทยความยากจนของพ่อแม่จะสืบเนื่องมายังรุ่นลูก เหมือนมีความเท่าเทียมแต่ในความเป็นจริงแล้วไม่เท่าเทียม เช่น ทางด้านการศึกษาแม้มีผู้เข้าเรียนร้อยละ ๙๙.๕ และมีนโยบายส่งเสริมโดยให้มีการเรียนฟรี ๑๒ ปี แต่การศึกษาในชนบทมีคุณภาพต่ำซึ่งสามารถชี้วัดได้จากผลการสอบการทดสอบการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-Net) หรือแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นสูง (A - Net) ซึ่งจะส่งผลต่อรายได้เมื่อจบการศึกษา การแก้ปัญหาคือทำอย่างไรให้เกิดความเท่าเทียมกันในเชิงโอกาส ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินพื้นฐาน และทำอย่างไรที่จะป้องกันไม่ให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรุ่นพ่อแม่ส่งต่อไปยังรุ่นลูก

ประเด็นที่ ๓ รัฐต้องดำเนินการให้ ผู้ที่ยากจนกว่าทั้งในเชิงพื้นที่ และในเชิงกลุ่ม ได้รับการดูแล ได้รับการจัดสรรงบประมาณพัฒนาพิเศษเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ในประเทศไทยพบว่าความยากจนจะกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ รัฐจึงควรให้ความสำคัญมากขึ้นโดยการจัดสรรงบประมาณ

ประจำปีเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาการศึกษา พัฒนาอาชีพ สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อยกระดับให้ผู้ที่ยากจนกว่ามีความเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ หมายรวมถึง กลุ่มวิสาหกิจขนาดจิ๋ว ขนาดย่อย กลุ่มคนจนเมือง กลุ่มคนในสลัม กลุ่มชาติพันธุ์ด้วย

ประเด็นที่ ๔ รัฐต้องดำเนินการเพื่อปฏิรูปภาคการเกษตร โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพภาคการเกษตร ช่วยให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงปัจจัยสำคัญทางการผลิต รวมถึงการปฏิรูปที่ดิน การพัฒนาแหล่งน้ำ การยกระดับสหกรณ์ เกษตรพันธะสัญญาที่เป็นธรรม เนื่องจากประชาชนที่เป็นฐานรากของประเทศไทย ร้อยละ ๔๐ เป็นเกษตรกร ถ้าต้องการแก้ไขปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ต้องแก้ไขปัญหภาคการเกษตร การแก้ไขปัญหในปัจจุบันในการรับประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรเป็นการแก้ไขที่ผิดวิธี ควรพัฒนานวัตกรรมด้านการเกษตรอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มรายได้อย่างต่อเนื่องผ่านการปรับปรุงพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ เป็นต้น

ประเด็นที่ ๕ รัฐต้องดำเนินการเพื่อเอื้อให้เกษตรกรโดยรวมสามารถเข้าถึงที่ดินเพื่อทำกินและรักษาที่ดินทำกินไว้ได้โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ประสานกันอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดิน จึงควรมีการปฏิรูปที่ดินโดยใช้ภาษีที่ดิน เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่ามากขณะที่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน ควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อช่วยเกษตรกรที่มีปัญหาสามารถเอาที่ดินมาจดจำนองที่ธนาคารแล้วสามารถไถ่ถอนได้ สำหรับพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกับพื้นที่ทางการออกโฉนดชุมชน จะช่วยให้ประชาชนสามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้ โดยมีชุมชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งจะทำให้ภาคการเกษตรเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประเด็นที่ ๖ ปัญหาเรื่องการความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาของกลุ่มคน ๒ ชั้น โดยคนจนมีฐานะดีขึ้นแต่คนรวยได้สิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นเช่นกัน จึงต้องมีมาตรการให้รัฐต้องจัดเก็บภาษีและใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ผู้ที่มีฐานะดีอยู่แล้วอาจได้ประโยชน์จากรัฐน้อยลงหรืออาจไม่ได้เลย เช่น ในเรื่องกองทุนรวมหุ้นระยะยาว หรือ long-term equity fund (ltf) ซึ่งคนที่มีฐานะได้ประโยชน์ รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและนำเงินไปช่วยประชาชนในระดับล่าง รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นเช่นในเรื่องการศึกษา รัฐควรมุ่งเน้นในการช่วยเหลือให้กับเด็กในชนบทมากกว่า

ประเด็นที่ ๗ การดูแลประชาชนในส่วนบนของสังคม รัฐต้องดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในการทำธุรกิจให้มีการแบ่งปันอย่างเสรี และเป็นธรรม ในต่างประเทศนั้นปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำนั้นเกิดจากประชาชนในส่วนบนของสังคมเข้าถึงอำนาจรัฐ ได้รับสัมปทานและผูกขาดในอุตสาหกรรมต่างๆทำให้สะสมความร่ำรวย รวมถึงเรื่องการถือครองที่ดินในประเทศไทยซึ่งคนรวยได้ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก และควรจัดการในเรื่องภาษี สิทธิประโยชน์ให้มีความเป็นธรรมอย่างเหมาะสม รัฐต้องดูแลไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอนเพื่อสะสมความมั่งคั่งแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำ

ประเด็นที่ ๘ เรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐาน เสนอให้มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน และดูแลในเรื่องการออมให้กับประชาชนด้วย เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสได้ดำรงชีพอย่างเหมาะสม รัฐต้องดูแลผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ ผู้ชราภาพด้วย

ประเด็นที่ ๙ ให้เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากรัฐมีงบประมาณอย่างจำกัดจึงควรกำหนดมาตรการทางภาษีให้เอกชนมีแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ในการพัฒนาชุมชนหรือการออกกฎหมายบังคับให้เอกชนเข้ามาดูแลชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ด้วย

มีกรรมวิธีการแสดงความเห็นเป็นดังนี้

- สนับสนุนข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ เช่น ควรนำเงินจากการประกันราคาพืชผลเกษตรหรือเงินที่นำไปแจกให้กับเกษตรกรมาเสริมสร้างนวัตกรรมให้กับเกษตรกร เรื่องการศึกษาควรให้ทุนการศึกษาให้กับคนที่มีรายได้น้อยหรือประชาชนในฐานล่างของสังคมมากกว่า และขอสอบถามว่ามีแนวทางอย่างไรที่จะทำให้มาตรการที่จะช่วยเหลือดูแลคนยากจนไม่นำไปสู่ภาวะที่ทำให้ประชาชนอยากจน

- ประเด็นในเรื่องความเท่าเทียมกันในเชิงโอกาสนั้นเป็นเรื่องที่ดีและจะดียิ่งขึ้นถ้าโอกาสของประชาชนบางคนอาจจะได้มากกว่าหากผู้ที่เป็นผู้ด้อยโอกาส การเลือกปฏิบัติเพื่อความเป็นธรรมอาจเกิดขึ้นได้เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสได้มีที่ยืนในสังคมและสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ และต้องพิจารณาถึงเรื่องสถานภาพทางเพศ สถานะ (status) การถูกเลือกปฏิบัติด้วยสถานภาพ ด้วยการที่ไม่มีอาชีพประจำ จึงต้องพิจารณาในเรื่องดังกล่าวด้วย ในส่วนที่การวัดว่าจังหวัดศรีสะเกษ แม่ฮ่องสอน บุรีรัมย์ มีความยากจนนั้น มองตรงไหนหรือมองเฉพาะรายได้ ปัจจุบันการมองความยากจน การวัดในเรื่องความสุข การกินดีอยู่ดีทำได้ในหลายรูปแบบ หากถามว่าประชาชนในจังหวัดบุรีรัมย์ยากจนหรือไม่คงตอบได้ว่าไม่ยากจนแต่อาจมีรายได้น้อย แต่ต้องพิจารณาถึงฐานทางสังคมว่าประชาชนมีความสามารถในการทำกิจกรรมที่จะทำให้ชีวิตดำรงอยู่ได้และมีความสุข การมองว่าประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างไรและพอใจในวิถีชีวิตของตนเองหรือการที่อนุกรรมการไปชี้หน้าว่าประชาชนนั้นยากจนแต่ประชาชนไม่ได้จน เนื่องจากประชาชนมีทุนทางสังคมมากจึงต้องพิจารณาตรงนี้ด้วย สำหรับเรื่องนวัตกรรมทางการเกษตรนั้น เห็นว่าวิถีชีวิตพอเพียงหรือปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียงสามารถนำมาใช้ได้ สังคมไทยอยู่ร่วมกันโดยพึ่งพาอาศัยกัน แต่ระบบเกษตรแบบพันธสัญญาจะทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และต้องแก้ไขปัญหาในการอนุมัติอนุญาตให้ธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งที่ได้รับสัมปทาน ได้ใช้ทรัพยากรของรัฐที่เป็นของส่วนรวมซึ่งยังมองไม่เห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา การมองอย่างก้าวหน้าในเรื่องนวัตกรรมต่อเนื่อง ควรมองกลับมาถึงวิถีชีวิตที่บรรพบุรุษหรือปู่ย่าตายายดำรงชีวิตกันมาด้วย หรือหาแนวทางในการพาประชาชนให้ดำรงชีพต่อไปได้ โดยการปลูกพืชแบบบูรณาการหรือผสมผสานดีกว่าการมุ่งเน้นให้ปลูกพืชในปัจจุบันเพื่อส่งให้กับนายทุนให้ร่ำรวยมากขึ้น การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยให้กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มมาทำวิสาหกิจเพื่อสังคมหรือนำเงินมาให้ประชาชนบ้างก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต้องแก้ปัญหาดังกล่าวที่รากฐานโดยการไม่ทำให้คนรวยมีความร่ำรวยมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงกระบวนการในการอนุมัติ อนุญาตหรือการใช้ทรัพยากรของรัฐโดยเฉพาะ

กรณีการให้บริษัทเพียงไม่กี่แห่งยึดครองสัมปทานในเรื่องใหญ่ เช่น การค้าสุรา เหมืองแร่ เป็นต้น ชุมชนต้องมีสิทธิในการดูแลในเรื่องดังกล่าวด้วย และต้องส่งเสริมระบบสหกรณ์อย่างจริงจังแทนที่การให้ภาคธุรกิจมาดูแลเหมือนกับการยื่นเศษเนื้อให้กับประชาชน

- ในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมนั้น ปัญหาสำคัญคือ ช่องว่างของรายได้ การสร้างความเท่าเทียมในการให้โอกาสเข้าถึงทรัพยากรที่รัฐมีหน้าที่เข้ามาจัดการ หากกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วจะทำให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม คนที่เป็นฐานล่างของสังคมไม่มีความสามารถในการเก็บออม การลดความเหลื่อมล้ำควรให้มีการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานและสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่จำเป็น รัฐต้องจัดสรรงบประมาณจากภาษีอากรมาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวและทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากขึ้นทั้งในเรื่องการศึกษา ที่เป็นรากฐานในการทำให้มีรายได้ เรื่องสวัสดิการ ควรเปลี่ยนแปลงจากระบบสงเคราะห์เป็นเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้ประชาชน และผู้สูงอายุมีชีวิตที่ดีขึ้นอย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี ปัจจุบัน รัฐจัดการในเรื่องสวัสดิการในการดูแลผู้สูงอายุโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องสวัสดิการให้กับข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและระบบประกันสังคม แต่มีประชาชนอีกจำนวนมากกว่า ๔๘ ล้านคนที่ไม่ได้หลักประกันในเรื่องดังกล่าวและรัฐช่วยเหลือโดยการให้เบี้ยยังชีพ การปฏิรูปจึงควรเปลี่ยนแนวทางหรือแนวคิดจากการสงเคราะห์เป็นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้กับผู้ชราภาพให้มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และทำให้ประชาชนในส่วนรากฐานของสังคมเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ เช่น ในเรื่องการเกษตร โดยการปฏิรูปเรื่องที่ดินทำกินเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมเพื่อให้เกษตรกรมีหลักประกันในเรื่องที่ดิน

- เรื่องโฉนดชุมชนนั้น จากประสบการณ์ในการทำงานในส่วนภูมิภาคที่ผ่านมาได้พบกับปัญหาของผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะ ซึ่งการใช้หลักในเรื่องโฉนดชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่ต้องไม่ให้สิทธิประโยชน์กับผู้บุกรุกมากเกินไปเนื่องจากเป็นตัวอย่างไม่ดี โดยโฉนดชุมชนนั้นต้องมีการดำเนินการให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนนั้นก่อน ส่วนที่เหลือจึงนำไปให้กับคนที่อยู่นอกชุมชน โดยการบริหารจัดการ โครงสร้างพื้นฐานในเรื่องดังกล่าวนั้นขอให้ศึกษาจากโครงการตัวอย่างของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถที่ได้ทำขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเป็นหลักการของเรื่องโฉนดชุมชนอย่างแท้จริง และคนที่มีความสามารถในการทำกินในโฉนดชุมชนต้องใช้ประโยชน์ในการทำกินอย่างแท้จริง หากไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ทำกิน กรรมการในเรื่องโฉนดชุมชนมีอำนาจในการให้ออกจากที่ดินในโฉนดชุมชนนั้นได้ในเรื่องโฉนดชุมชนเป็นสิ่งที่ดีแต่ในความหมายของรัฐบาลที่ผ่านมากลับไปจัดสรรให้เข้าซึ่งไม่ถูกต้อง โฉนดชุมชนต้องเป็นของชุมชน องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการนำไปบริหารจัดการให้กับประชาชนที่ยากจนได้ใช้ประโยชน์ได้ในจำนวน ๒ ไร่ครึ่งซึ่งเพียงพอต่อการดำรงชีพ ในส่วนการแก้ไขปัญหาการผูกขาดในเรื่องเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะในสังคมเมืองที่มีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ส่งผลให้ผู้ค้าปลีกรายย่อยไม่สามารถค้าขายได้ กระทรวงพาณิชย์เองควรออกกฎหมายในการคุ้มครองเรื่องดังกล่าว และห้างดังกล่าวควรไปตั้งอยู่นอกเมืองเหมือนเอาท์เลท (outlet) ไม่ให้ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่สร้างอยู่ในเขตเมือง จึงต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน เรื่องการใช้กลไกทางภาษีที่ดินนั้น เสนอให้ใช้

คำว่า ภาษีทรัพย์สิน แขนงคำดังกล่าวซึ่งจะหมายรวมถึงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างด้วย ซึ่งจะแก้ไขปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำได้เป็นอย่างดี โดยผู้ที่มีทรัพย์สินมากต้องเสียภาษีดังกล่าวในอัตราอย่างต่ำร้อยละ ๑ หรือกำหนดในอัตราที่เหมาะสมไม่น้อยจนเกินไปโดยให้เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาและนำเงินภาษีนั้นมาพัฒนาท้องถิ่น

- ในมุมมองของคณะกรรมการในเรื่องปฏิรูปนั้น เช่น เรื่องเกษตรพันธสัญญา เป็นการมองในเชิงจุลภาค โดยกรอบใหญ่ในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมนั้นต้องพิจารณาถึงสิ่งที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วว่าจะดำเนินการอย่างไรให้สามารถดำเนินต่อไปบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ สำหรับสิ่งที่ต้องพิจารณาในมุมมองกลับด้วยเช่นกันคือ รัฐบาลมักจะนำสิ่งที่ได้มีการวางรากฐานไว้ดีแล้วไปบิดเบือนหรือทำให้ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีกลไกที่บังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง มิฉะนั้นสิ่งที่ได้กำหนดหรือวางรากฐานไว้จะไร้ผล ในส่วนกฎหมายประกอบต้องมีรายละเอียดที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเช่นกัน และหากสิ่งที่คาดการณ์ไว้ทั้งในเรื่องจุลภาคและมหภาคไม่เกิดขึ้นได้จริงแล้ว ก็ไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้

- การปฏิรูปที่จะนำไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๒ ในเรื่องสิทธิ เสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งมีความเชื่อมโยงกันทั้งในเรื่องการพัฒนา การศึกษา การค้า เศรษฐกิจ สังคม ที่เป็นข้อเสนอของคณะกรรมการของสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้นไม่ได้พิจารณาในมิติของการต่างประเทศ ทั้งที่ประเทศไทยมีความเชื่อมโยงกับต่างประเทศในเรื่องกระบวนการยุติธรรม เศรษฐกิจ และเป็นสมาชิกของสหประชาชาติทั้งองค์การอนามัยโลก (WHO) องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) แนวทางในการปฏิรูปนั้นควรไปกำหนดไว้ในหมวดสิทธิ เสรีภาพ ซึ่งรวมถึง สิทธิความเป็นพลเมือง สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ที่เป็นกรอบพื้นฐานอยู่แล้ว ในส่วนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ เรื่องการพัฒนา เศรษฐกิจ มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินงานอยู่ การเสนอให้มีองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องความเหลื่อมล้ำนั้น เห็นว่าต้องมีองค์กรที่รับผิดชอบอยู่แล้วควรปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรดังกล่าว โดยประเทศไทยเคยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเนื่องจากการไม่รู้เท่าทันกับระบบเศรษฐกิจโลก การเสนอในเรื่องกลไกในตลาดเสรีที่เป็นธรรมควรไปกำหนดไว้ในหมวดเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐต้องดำเนินในเรื่องความสัมพันธ์กับนานาประเทศและองค์กรระหว่างประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชาติทั้งในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การพัฒนาตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อนานาประเทศและเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับในเรื่องระบบเศรษฐกิจเสรี กรณีห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ทำให้ผู้ค้าปลีกรายย่อยไม่สามารถค้าขายได้นั้น ขอให้พิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องไม่ออกกฎหมายที่แข่งขันกับเอกชนและต้องยกเลิกกฎหมายที่จำกัดสิทธิของเอกชน โดยเห็นว่าควรกำหนดในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกของตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภค และกำกับดูแลให้ระบบดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของชาติและ

ประชาชนและป้องกันผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า โดยการดำเนินนโยบายและออกกฎหมายเพื่อใช้กำกับดูแลเศรษฐกิจและร่วมมือกับนานาชาติและองค์กรระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเกิดประโยชน์สูงสุด การปฏิรูปต้องพิจารณาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย จากการประชุมร่วมกันของผู้นำประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงที่ได้มีการประชุมในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม การขนส่ง การค้าการลงทุนฯ รัฐทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ มีหน้าที่ดำเนินการให้เกิดประโยชน์อย่างมั่นคง เช่น ในเรื่องอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย อนุสัญญาว่าด้วยความร่วมมือการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ต้องนำมาพิจารณาร่วมกันด้วย

- คณะอนุกรรมการได้มีข้อเสนอแนะนั้นเป็นเรื่องสำคัญ แต่การแก้ไขในเรื่องความเหลื่อมล้ำความยากจนที่ได้แยกเป็นส่วน ๆ นั้นจะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ประเด็นสำคัญอยู่ที่การทำอะไร (how to) โดยกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญที่เคยมีการพิจารณามาแล้วทั้งในเรื่องการกระจายอำนาจ การทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งเป็นผู้จัดการปัญหาต่างๆเองได้ และเชื่อมโยงกันให้ท้องถิ่นเป็นองค์กรรวมในการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำนั้น ต้องแก้ไขทั้งองค์ประกอบทั้งระบบไปด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เนื่องจากท้องถิ่นมีความสำคัญและจะแก้ไขปัญหาในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานและเศรษฐกิจได้ หากไม่นำไปสู่การจัดการแบบการมอบอำนาจในการตัดสินใจ (empowerment) ให้กับชุมชนและท้องถิ่นก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงได้ การพัฒนาในแต่ละท้องถิ่นให้เกิดการเชื่อมโยงอย่างมีแบบแผน การแก้ไขต้องดำเนินไปอย่างผสมผสาน (integrate) ไม่สามารถแก้ไขปัญหาโดยแยกส่วนได้

- การกำจัดความยากจนนั้นมีเป้าหมายคือให้พ้นจากความยากจน วิธีการที่ใช้ในปัจจุบันเป็นในลักษณะสังคมสงเคราะห์ซึ่งไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลงได้ จึงควรสร้างความเข้าใจว่า คนจน คือนักธุรกิจที่ขาดความรู้และขาดโอกาสทางธุรกิจ ขาดแหล่งเงินทุนในอัตราปกติ จึงต้องดำเนินการให้ความรู้ เปิดโอกาสและให้เข้าถึงเงินทุนในอัตราปกติได้ และดึงความร่วมมือจากเอกชนมาแก้ไขปัญหาาร่วมกัน การร่างรัฐธรรมนูญจึงควรพิจารณาหลักการในเรื่องนี้ด้วย

นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ ประธานอนุกรรมการและนายอภิศักดิ์ ภูตระกูล ได้ชี้แจงดังนี้

- การพิจารณาของคณะอนุกรรมการได้ศึกษาและได้วิเคราะห์โดยนำเฉพาะข้อเสนอในการที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่เป็นการปฏิรูปทั้งหมด

- ปัญหาของคนที่ยากจนเกิดขึ้นในต่างประเทศ เช่น ประเทศทวีปยุโรป ที่ดูแลประชาชนที่ไม่มีงานเป็นเวลา ๑ ถึง ๒ ปี การแก้ไขปัญหาที่ควรมีการกำหนดในเรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้เพียงพอต่อการยังชีพเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้แต่ต้องไม่มากเกินไปทำให้เกิดภาระต่อรัฐ

- การพิจารณาของคณะอนุกรรมการได้มีประเด็นเพิ่มเติมจากข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมอยู่ด้วย

ประธานกรรมการได้มีข้อเสนอแนะและได้หารือที่ประชุม ดังนี้

- หากคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการโดยการอภิปรายเนื้อหาซึ่งมีเป็นจำนวนมาก จะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการใช้เวลานาน จึงเสนอให้ตั้งคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์ข้อเสนอในการปฏิรูปที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

- การร่างรัฐธรรมนูญควรกระชับโดยนำข้อความสำคัญ (keyword) ไว้ในรัฐธรรมนูญและไม่สามารถลงรายละเอียดตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดได้ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สิ่งใดที่มีความชัดเจน ยุติแล้วในเรื่องขอบเขตแห่งสิทธิ วัตถุประสงค์แห่งสิทธิ ก็สามารถนำไปกำหนดไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพได้ หากยังไม่ได้ความชัดเจนหรือยังมีข้อโต้แย้งกันอยู่ไม่สามารถไปกำหนดในหมวดดังกล่าวได้ควรไปกำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิฉะนั้น ศาลจะเป็นผู้กำหนดเสียเองหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่จะไปออกกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว จึงขอให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วย

มีกรรมการได้แสดงความเห็น ดังนี้

- การตั้งคณะทำงานดังกล่าว เสนอให้ประธานอนุกรรมการคัดเลือกผู้ที่เป็นคณะทำงานด้วย เนื่องจากข้อเสนอในการปฏิรูปมีหลายด้านจึงควรให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในแต่ละด้านมาเป็นคณะทำงานด้วย

- คณะกรรมการมีอำนาจในการเลือกข้อเสนอที่เหมาะสมจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และอาจมีข้อเสนอเพิ่มเติมจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้ามาอีกเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าใจถึงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ

- การร่างรัฐธรรมนูญนั้นหากกำหนดไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพแล้ว ไม่ควรไปกำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือในส่วนอื่น ๆ อีก มิฉะนั้น จะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน

- คณะกรรมการต้องตัดสินใจในเรื่องที่ยังไม่ได้ข้อยุติซึ่งได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้แล้ว หากพิจารณาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการทั้งหมดอาจทำให้กระทบต่อการพิจารณาหาข้อยุติในเรื่องสำคัญดังกล่าว

- เรื่องสิทธิ เสรีภาพ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิที่ก้าวหน้าหรือพัฒนาขึ้น (progressive right) นั้นมีการปฏิรูปภายในสิทธิดังกล่าวอยู่แล้ว จึงต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างระมัดระวัง โดยต้องพิจารณาว่าการกำหนดสิทธิดังกล่าวอยู่ในชั้นใด และขอเสนอให้นำเอาข้อเสนอของคณะอนุกรรมการที่มีอยู่ไปพิจารณารวมกับข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาพิจารณาเป็นมาตรา โดยกำหนดให้มีจำนวนไม่เกินสามมาตราต่อเรื่อง ในส่วนสิทธิเสรีภาพไม่ควรกำหนดให้เกิน ๑ มาตรา เพื่อให้การทำงานได้ง่ายขึ้น

เมื่อได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมเห็นควรให้ตั้งคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์ข้อเสนอในการปฏิรูปที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมี นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ รองประธานกรรมการคนที่หก นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ กรรมการ นางสาวสมสุข บุญญาบัญชา กรรมการ นายเจษฎ์ โทณะวณิก กรรมการ ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา กรรมการ ศาสตราจารย์บรรเจ็ด สิงคะเนติ กรรมการ นายกฤต ไกรจิตติ กรรมการ และนายกอบศักดิ์ ภูตระกูล เป็นคณะทำงานในชุดนี้ และให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญร่วมทำงานกับคณะทำงานชุดดังกล่าว ทั้งนี้ ให้นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ ประธานอนุกรรมการ สามารถดึงบุคคลอื่นเข้ามาร่วมเป็นคณะทำงานเพิ่มเติมได้

ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๔ ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง หมวด ๕ การคลังและการงบประมาณของรัฐ ได้นำเสนอประเด็นที่มีการเสนอให้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และความเห็นของพรรคการเมืองในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง

หมวด ๕ การคลังและการงบประมาณของรัฐ

ประเด็นที่ ๑ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ด้านงบประมาณและการคลัง เห็นควรให้การจัดทำงบประมาณมีลักษณะที่เน้นการควบคุมที่ผลงาน (output/result oriented) และสร้างกลไกบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานตามภารกิจต่างๆ รายละเอียดในข้อนี้ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ด้านงบประมาณและการคลัง เห็นควรให้จัดระบบงบประมาณเป็นระบบคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (function-based budgeting) และการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ (area-based budgeting) เพื่อเพิ่มอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของท้องถิ่น รายละเอียดในข้อนี้ อาจนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนัยยะถึงการกระจายความเจริญและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นต้น

ประเด็นที่ ๓ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ รัฐต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ทั้งในแง่ความจำเป็นในการดำรงอยู่ ความมีประสิทธิภาพ การแข่งขันอย่างเป็นธรรมกับภาคธุรกิจ การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่ชัดเจน และการยกระดับธรรมาภิบาลให้เทียบเท่าสากล โดยให้แยกหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจรายสาขาและหน่วยงาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจแทนประชาชนอย่างชัดเจน ในการนี้ ให้รัฐจัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจแทนประธานที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง รายละเอียดในข้อนี้

อาจนำไปบรรจุไว้ในภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยอาจปรับลดข้อความบางส่วน

ประเด็นที่ ๔ ข้อเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ รัฐพึงจัดระบบภาษีเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น และดำเนินการให้ภาษีท้องถิ่นมีรายได้มากพอสมควรแก่การใช้จ่ายของท้องถิ่น และให้มีระบบการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ รายละเอียดในข้อนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๔ ที่ต้องการให้มีการจัดแบ่งประเภทภาษีและรายได้ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น โดยอาจบัญญัติไว้ในภาค ๒ ผู้นำทางการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๕ การคลังและการงบประมาณของรัฐ หรืออาจนำไปบัญญัติไว้ใน ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด ๑ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน

ประเด็นที่ ๕ ข้อเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ แผนการจัดการรายรับ และแผนการใช้จ่ายของภาครัฐให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยให้เสนอหลักเกณฑ์ ขั้นตอน กำหนดเวลา วิธีการ ขอบเขตและเงื่อนไขที่สมควรใช้ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติ ให้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และแผนการหารายรับ รายจ่ายและแผนหารายได้ชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งรัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภาว่าแหล่งที่มาของการกู้เงิน รวมถึงการกำหนดแผนในการจัดการรายได้ในรูปแบบของภาษีเพื่อนำมาชำระหนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาหนี้สะสมของรัฐบาลชุดต่อไป เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วนอาจดำเนินการไปพลางก่อนได้ แต่ต้องแจ้งขออนุมัติจากรัฐสภา ผู้เสนอรายละเอียดในข้อนี้ต้องการให้ระบบการจัดทำงบประมาณของรัฐในอนาคตเป็นแบบงบประมาณที่มีลักษณะครอบคลุมทั้งรายรับและรายจ่าย โดยควรนำไปบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบงบประมาณครั้งใหญ่ เพราะข้อเสนอคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๔ เสนอให้การจัดทำงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่าย ครอบคลุมเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการลดหย่อนยกเว้นภาษี การมีรายจ่ายเพิ่มเติม การสร้างภาระผูกพันทางการคลัง ฯลฯ ที่ทำให้รัฐบาลต้องนำเรื่องเหล่านี้มาบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเด็นที่ ๖ ข้อเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในรายการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะสงคราม และให้รายงานรัฐสภาทราบโดยเร็ว รายละเอียดในข้อนี้เป็นข้อความเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยควรนำมาบรรจุในการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วยแต่ให้มีการปรับปรุงข้อความให้ครอบคลุมเรื่องการก่อหนี้และการสร้างภาระผูกพัน

ประเด็นที่ ๗ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ สำหรับเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาต่อไป เป็นข้อความเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยควรปรับปรุงให้มีบทบัญญัติที่มีนัยยะบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดทำและเสนอรายงานต่อสาธารณชน รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่ ๘ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดความหมายของ “หนี้สาธารณะ” การกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ และกำหนดตัวชี้วัดเพดานหนี้สาธารณะ คณะอนุกรรมการ คณะที่ ๔ เห็นว่า ไม่ควรบัญญัติรายละเอียดในข้อนี้ไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งควรปรับปรุงแก้ไขนิยามคำว่า “การบริหารหนี้สาธารณะ” ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีความหมายที่กว้างขึ้นกว่าเดิม

ประเด็นที่ ๙ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ปฏิรูปกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้เน้นในเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๔ โดยเห็นควรให้ยกฐานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุให้เป็นพระราชบัญญัติและจะปรับปรุงข้อความให้มีความหมายที่กว้างขึ้น ซึ่งข้อความนี้ควรนำไปบรรจุไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ควรบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๐ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ การใช้จ่ายงบประมาณและเงินกู้ต้องกำหนดแผนงานเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน และสามารถคาดการณ์ผลล่วงหน้าได้ รวมทั้งมีการเปิดเผยข้อมูลและผลการดำเนินการเป็นประจำ เป็นข้อเสนอที่อยู่ในระบบงบประมาณรายรับและรายจ่ายแล้ว

ประเด็นที่ ๑๑ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายของแผนการพัฒนาประเทศ เพื่อการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา ไม่ควรบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายซึ่งอาจดำเนินการในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว

ประเด็นที่ ๑๒ ข้อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ รัฐต้องสร้างระบบการบริการที่มีประสิทธิภาพ และมีกลไกการจูงใจทั้งทางการเงิน ภาษีและสิทธิพิเศษอื่น ๆ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนและดำเนินการวิจัย พัฒนา และสร้างนวัตกรรม ไม่ควรบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเด็นที่ ๑๓ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐบาลต้องบริหารจัดการงบประมาณประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เพื่อประโยชน์ประเทศชาติและประชาชน โดยการบริหารจัดการงบประมาณต้องมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิผล และเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและโปร่งใส นอกจากนี้ การคลังและงบประมาณของรัฐ ควรมุ่งเน้นความคุ้มค่า อย่างเป็นระบบ เป็นธรรม ทัวถึงตอบสนองเป้าหมาย เงินกู้ของรัฐบาลที่นำมาใช้ในโครงการต่างๆ ต้องนำเข้ามาตั้งรับ จ่าย ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ

ถือว่ากฎหมายทางการเงิน โดยข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ คณะที่ ๔ เป็นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการบริหารงานของภาครัฐ โดยการตรวจสอบและนำเสนอข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการขาดวินัย ขาดประสิทธิภาพ และการทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ เข้าสู่กระบวนการศาลวินัยการคลัง โดยข้อความนี้เป็นประเด็นนี้อาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๔ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน (เดิม ๑๐๕ วัน) นับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัติถึงวุฒิสภา โดยให้สามารถแก้ไขปรับลดได้ (เดิมไม่ได้) แต่ปรับเพิ่มจำนวนหรือรายการมิได้ ซึ่งข้อความนี้ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยอำนาจของวุฒิสภาตามข้อความนี้จะต้องนำมาอภิปรายหารือในที่ประชุมต่อไป

ประเด็นที่ ๑๕ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจโอนเงินหรือนำรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดไปใช้ในการที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันที แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบภายใน ๑๕ วัน (เดิมไม่ได้กำหนด) เป็นข้อความที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๑๖ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในกรณีที่มีการโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่นของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้รัฐบาลรายงานให้รัฐสภาเพื่อทราบทุก ๔ เดือน (เดิม ๖ เดือน ปรับเป็นรายไตรมาส) เป็นข้อความที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งอาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับระดับปฏิบัติการ

ประเด็นที่ ๑๗ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การก่อก่อนนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปีให้กระทำได้เฉพาะรายการและวงเงินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น นอกนั้นจะกระทำมิได้ แต่หากมีความจำเป็นเร่งด่วน ถ้าไม่กระทำจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศให้รัฐบาลเสนอขออนุมัติรายการก่อก่อนผูกพันงบประมาณข้ามปีเพิ่มเติมต่อรัฐสภาโดยเร็วและรัฐสภาจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่เรื่องดังกล่าว ส่งมาถึงรัฐสภา (เดิมรัฐบาลกระทำได้ตามความเหมาะสมเป็นช่องทางให้โอกาสรัฐบาล) ข้อความนี้ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการก่อก่อนภาระผูกพันข้ามปี เช่น โครงการรับจำนำข้าว โครงการรถคันแรก โดยเห็นควรนำไปบัญญัติไว้ในกรรณการร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๘ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ หน่วยงานตามพระราชบัญญัติให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สำหรับการใช้จ่ายให้เสนอขอใช้ตามขั้นตอน

และวิธีการงบประมาณตามที่กำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (เดิมบางหน่วยได้รับการยกเว้น) เป็นเรื่องที่อยู่ในระบบงบประมาณ ไม่ควรบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๙ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินจะละเว้นไม่ได้ ทุกหน่วยราชการ องค์กรอิสระ และหน่วยงาน ตาม พ.ร.บ. ต้องได้รับการตรวจสอบโดยเฉพาะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องได้รับการตรวจสอบตามระบบ ขั้นตอนและวิธีการที่กำหนด ไม่ควรบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒๐ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ ควรปรับเปลี่ยนวิธี เนื่องจากหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่จะเสียเปรียบ เพราะมีการของบประมาณจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่งบประมาณนั้น ๆ เป็นเงินเดือนของข้าราชการในสังกัด ตลอดจนค่าใช้จ่ายวัสดุประจำปี ส่วนที่เหลือเป็นงบลงทุนและสิ่งก่อสร้าง ทำให้ประชาชนมองว่าส่วนราชการนั้น ๆ ได้รับงบประมาณเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นเงินเดือนส่วนใหญ่ ดังนั้น ควรปรับให้เงินเดือนของข้าราชการทุกส่วนเบิกจ่ายจากกระทรวงการคลังโดยตรง ซึ่งสามารถคำนวณบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ และไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นงบประมาณของส่วนราชการอีก เช่น กระทรวงศึกษา และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะเสียเปรียบ เนื่องจากมีข้าราชการเป็นจำนวนมาก จะทำให้เห็นภาพของการของบประมาณเพื่อนำมาใช้ในหน่วยงานและวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง เป็นเรื่องของวิธีการงบประมาณ ไม่ควรนำไปบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒๑ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภาคราชการควรใช้เทคโนโลยีและให้งบประมาณด้านพัฒนาบุคลากรและเครื่องมือเครื่องใช้ให้มากขึ้น และลดขนาดจำนวนบุคลากรลง บุคคลที่ไม่มีการพัฒนาตนเอง ต้องเออลีโทร์ เพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความสามารถสูงกว่า มีผลการทำงานที่มากกว่าเข้ามาทำแทน การตัดสินใจตำแหน่งควรมีคณะกรรมการเพื่อกันการวิ่งเต้นโยกย้ายข้าราชการที่มีผลงานดีเด่น ควรได้รับการเลื่อนตำแหน่งโดยไม่ต้องไปวิ่งเต้นผู้บังคับบัญชา เป็นข้อความที่ไม่ควรบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒๒ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและควรกำหนดเป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารการคลังโดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา มีการกำหนดหมวด ๘ ว่าด้วย การเงิน การคลังและงบประมาณ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่า มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นซึ่งอาจส่งผลต่อการบริหารการคลังในอนาคต ข้อเสนอนี้ต้องการให้การจัดทำงบประมาณมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

กล่าวโดยสรุป คือ หลายส่วนควรนำไปบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และแผนปฏิบัติการ

กรรมการได้แสดงความเห็นในประเด็นข้อเสนอสภาพัฒนารูปแห่งชาติและข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

- ประเด็นที่ ๑๙ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินจะละเว้นไม่ได้ ทุกหน่วยราชการ องค์กรอิสระ และหน่วยงานตามพระราชบัญญัติต้องได้รับการตรวจสอบ โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องได้รับการตรวจสอบตามระบบขั้นตอนและวิธีการที่กำหนด ถ้าหากเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ต้องมีผู้ตรวจสอบภายในมาตรวจสอบงบประมาณ จากนั้นจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบงบประมาณ หรืออาจจะจัดจ้างบริษัทภายนอก (outsourse) มาตรวจสอบงบประมาณ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในส่วนราชการในการใช้จ่ายงบประมาณหรือระบบรัฐสภา

- ประเด็นที่ ๑๔ ข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน (เดิม ๑๐๕ วัน) นับแต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่ร่างพระราชบัญญัติถึงวุฒิสภา โดยให้สามารถแก้ไขปรับลดได้ (เดิมไม่ได้) แต่ปรับเพิ่มจำนวนหรือรายการมิได้ อาจจะทำให้มีความยากในการกำหนดระยะเวลา

ประเด็นที่ ๗ ข้อเสนอสภาพัฒนารูปแห่งชาติ สำหรับเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ให้หน่วยงานนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาต่อไป หากหน่วยงานใดมีรายได้และใช้จ่ายได้เอง โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณไว้ก่อนเพื่อให้มีผู้อนุมัติ โดยให้หน่วยงานนั้น ๆ ทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ ก็มีระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง ก็จะทำให้ไม่มีการควบคุมใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ

- ทรัพยากรธรรมชาติ ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผู้ที่จะนำไปใช้ประโยชน์จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ยังไม่มีระบุไว้ในหมวด ๕ การคลังและการงบประมาณของรัฐในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยในส่วนรายละเอียดให้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

- ควรแยกประเด็นตามการอธิบายของประธานอนุกรรมการ คณะที่ ๔ ที่แยกประเด็นเป็น ๓ ประเด็น คือ ๑. สิ่งที่ต้องบัญญัติไว้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒. สิ่งที่ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ๓. สิ่งที่ต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเสนอให้ฝ่ายบริหาร หรืออื่น ๆ

- เสนอให้เพิ่มความเห็นของประชาชนในแบบฟอร์มประเด็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาพัฒนารูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พรรคการเมือง กลุ่มการเมือง และผู้ที่คณะกรรมการเชิญมาให้

ความเห็นที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเสนอให้ฝ่ายบริหาร หรืออื่น ๆ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าสามารถทำได้หากมีการสังเคราะห์ข้อมูลและจัดกลุ่มข้อมูล

- หากมีการจ้างบริษัทภายนอกมาตรวจสอบงบประมาณ ก็ควรให้มีการกระจายภารกิจให้องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร (NGOs) มาดำเนินการได้ เช่น สถานสงเคราะห์คนชรา สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

- สนับสนุนในเรื่องการให้ความสำคัญกับความเห็นของประชาชน และในส่วนของปฏิรูปการจัดการงบประมาณที่ผ่านมานั้นเน้นการจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก ซึ่งรัฐบาลควรมีความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณสู่ภาคประชาสังคมเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วด้วย

- ในเรื่องงบประมาณ การเงิน การคลัง ควรเป็นการกระจายอำนาจมากกว่าการรวมศูนย์อำนาจหรือไม่ ทั้งนี้ ขอให้อยู่ภายใต้กฎกติกาที่เห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ ในประเด็นที่ ๒ ข้อเสนอสภาพัฒนาการแห่งชาติ ด้านงบประมาณและการคลังเห็นควรให้จัดระบบงบประมาณเป็นระบบคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (function-based budgeting) และการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ (area-based budgeting) เพื่อเพิ่มอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติ เพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของท้องถิ่น เป็นแนวคิดแบบบนลงล่างหรือไม่ ซึ่งควรให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบการเงินการคลังที่เข้มแข็งของท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับเรื่องการกระจายอำนาจและจะทำให้ภาระส่วนกลางลดน้อยลง

- ในประเด็นที่ ๒ ข้อเสนอสภาพัฒนาการแห่งชาติ ด้านงบประมาณและการคลังเห็นควรให้จัดระบบงบประมาณเป็นระบบคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (function-based budgeting) และการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ (area - based budgeting) เพื่อเพิ่มอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาและแก้ปัญหาของท้องถิ่น เน้นการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ (function - based budgeting) และการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ (area - based budgeting) ซึ่งนอกเหนือจากนี้ควรคำนึงถึงมิติความเสมอภาคด้วย และในประเด็นที่ ๑๘ ข้อเสนอสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ หน่วยงานตามพระราชบัญญัติให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สำหรับการใช้จ่ายให้เสนอขอใช้ตามขั้นตอนและวิธีการงบประมาณตามที่กำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (เดิมบางหน่วยได้รับการยกเว้น) จะมีผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยจะต้องมีระเบียบรองรับการใช้จ่ายเงินที่ตรวจสอบได้และผ่านการกลั่นกรองจากรัฐสภา ซึ่งรวมถึงรายได้อื่น ๆ นอกงบประมาณทั้งหมด รวมทั้งรายได้จากภาษีสุราและยาสูบ (ภาษีบาป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้อิสระในการบริหารงาน (flexibility) แต่ต้องให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบงบประมาณและให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินได้ และการปฏิรูปสำนักงบประมาณ

ประเด็นที่ ๑๘ ข้อเสนอสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ หน่วยงานตามพระราชบัญญัติให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สำหรับการใช้จ่ายให้เสนอขอใช้ตามขั้นตอน

และวิธีการงบประมาณตามที่กำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (เดิมบางหน่วยได้รับการยกเว้น) เป็นเรื่องใหญ่หากบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นข้อผูกมัดหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานซึ่งบางมหาวิทยาลัยอาจมีรายได้จากหลายทาง แต่ก็มีอีกหลายมหาวิทยาลัยที่มีรายได้จากค่าเล่าเรียนเท่านั้น แต่มีความจำเป็นในการใช้จ่าย นอกจากนี้ การตรวจสอบระบบงบประมาณของรัฐวิสาหกิจก็มีขั้นตอนที่เคร่งครัดและรอบคอบแล้ว เพราะฉะนั้น ในประเด็นนี้จึงควรพิจารณาให้ถี่ถ้วน

ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการ คณะที่ ๔ ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อการอภิปรายของกรรมการ ดังนี้

การพิจารณาครั้งนี้เป็นการพิจารณาในประเด็นข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติและข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนประเด็นอื่น ๆ นั้นยังไม่ได้นำเสนอต่อที่ประชุมในวันนี้ นอกจากนี้ ประเด็นที่ ๑๔ ข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการนำเสนอการให้อำนาจวุฒิสภาที่จะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วันนับแต่ร่างพระราชบัญญัติถึงวุฒิสภา โดยให้สามารถแก้ไขปรับลดได้ (เดิมไม่ได้) แต่ปรับเพิ่มจำนวนหรือรายการมิได้ ซึ่งข้อความนี้ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยอำนาจของวุฒิสภาตามข้อความนี้จะต้องนำมาอภิปรายหาข้อสรุปในที่ประชุมต่อไป และประเด็นที่ ๑๘ ข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐ องค์การอิสระ หน่วยงานตามพระราชบัญญัติให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน สำหรับการใช้จ่ายให้เสนอขอใช้ตามขั้นตอนและวิธีการงบประมาณตามที่กำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (เดิมบางหน่วยได้รับการยกเว้น) มีเจตนาให้หน่วยงานของรัฐ องค์การอิสระ หน่วยงานตามพระราชบัญญัติที่ไม่ต้องนำรายได้บางส่วนส่งรัฐ เช่น กองทุนของสถานพยาบาลในโรงพยาบาล กองทุนสถาบันการศึกษาในมหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยต่อไปนี้จะต้องนำรายได้ทั้งหมดส่งรัฐซึ่งจะได้มีการนิยาม “เงินแผ่นดิน” ใหม่ว่าจะมีความครอบคลุมถึงเงินประเภทใดบ้าง และจะทำให้เงินแผ่นดินมีความหมายกว้างขึ้น ส่วนนิยาม “เงินนอกงบประมาณ” จะมีความหมายแคบลง

หมวด ๗ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. นพ. กระแส ชนะวงศ์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๖ ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ได้มอบหมายให้ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา กรรมการ ในฐานะที่ปรึกษาอนุกรรมการ นำเสนอประเด็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พรรคการเมือง กลุ่มการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

เห็นควรกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจัดดุลอำนาจและความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนรวมทั้งเพิ่มอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการบริหารงานมากขึ้น”

ข้อเสนอแนะดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญหลายฉบับได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เห็นควรให้คงหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “เจตนารมณ์และหลักการการกระจายอำนาจไปสู่ ประชาชนและท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่น มีความสามารถและความเป็นอิสระใน การปกครองตนเองภายใต้เอกภาพแห่งรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของพื้นที่โดยการมีส่วนร่วม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึงและเพียงพอ

การกำกับดูแลของรัฐให้เท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันธรรมาภิบาล และผลสัมฤทธิ์”

ข้อเสนอแนะดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญหลายฉบับได้บัญญัติ หลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เห็นควรให้คงหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๓ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การจัดระเบียบความสัมพันธ์ด้านบทบาทและ อำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชน

รัฐต้องกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจัดดุลอำนาจ ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ชัดเจน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนมี ส่วนร่วมและบทบาทในการบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้น”

ข้อเสนอแนะดังกล่าว มีหลักการเดียวกับข้อเสนอในประเด็นที่หนึ่ง โดยกำหนดให้รัฐต้องกำหนด ขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดดุลอำนาจตลอดจนความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๔ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ความเป็นอิสระทางการคลังและประสิทธิภาพใน การบริหารการคลังของท้องถิ่น

รัฐจะต้องส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น โดยจัดให้มีระบบงบประมาณคู่ขนาน คือ การจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่ควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจ ภายใต้หลักการที่มุ่งสร้าง ความยืดหยุ่นคล่องตัวให้ท้องถิ่นในการตัดสินใจใช้งบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถจัดหา รายได้ บริหารรายจ่ายและดูแลการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กระบวนการและวิธีการงบประมาณ ตามพื้นที่ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

ข้อเสนอแนะดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนหนึ่งของบทบัญญัติที่เสนออยู่ใน หมวดว่าด้วยการคลังและการงบประมาณของรัฐ หรือจะพิจารณาให้อยู่ส่วนการกระจายอำนาจ และการ ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องพิจารณาความเหมาะสมว่าหลักการตามข้อเสนอแนะ ดังกล่าวจะนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนใด

ประเด็นที่ ๕ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ให้มีกลไกที่มีเอกภาพเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การบริหารการเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคล โดยประกอบด้วย

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

(๒) สำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ระบบบริหารงาน เงิน คน ที่เหมาะสมกับบริบทการกระจายอำนาจของท้องถิ่นรัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ให้กับท้องถิ่นในภารกิจขั้นพื้นฐานและภารกิจอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ โดยจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญ ใช้บังคับ”

ประเด็นตามข้อเสนอแนะควรบัญญัติควรจะบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีความเห็นว่าจะต้องมีประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบัญญัติหลักการว่าด้วยอำนาจหน้าที่ การจัดตั้ง การยุบเลิก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แต่ยังไม่มีความชัดเจนในส่วนกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น กำหนดให้มีสภาการปกครองท้องถิ่น สำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่มีข้อสรุปของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น มีความเห็นว่าหลักการดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลูก เช่น หลักการจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่น สำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

ประเด็นที่ ๖ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

(๑) รูปแบบทั่วไป หมายถึงรูปแบบที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ

๑) ท้องถิ่นระดับจังหวัด

๒) ท้องถิ่นต่ำกว่าระดับจังหวัด

(๒) รูปแบบพิเศษ หมายถึงรูปแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ อันมีลักษณะแตกต่างออกไปจากรูปแบบทั่วไป”

ข้อเสนอแนะดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนจะนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นประเด็นที่คณะกรรมาธิการต้องพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวข้อดี ทำให้มองเห็นภาพของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชัดเจนขึ้น แต่ข้อเสียจะกระทบต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา

ประเด็นที่ ๗ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “รัฐพึงจัดระบบการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีความแตกต่างจากระบบการเมืองระดับชาติ ให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งดอง เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา

ความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นและความร่วมมือของทุกฝ่ายในการพัฒนาของท้องถิ่น โดยจัดให้มีสภาพเมือง เพื่อเป็นกลไกปรึกษาหารือโดยใช้ข้อมูลความรู้เพื่อกำหนด ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ควบคู่กับสภาท้องถิ่น

รัฐจะต้องมีมาตรการในการคัดกรองที่ดีเพื่อให้ได้สมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้บริหารท้องถิ่น

ประชาชนสามารถยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่มา คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจมีหลากหลายรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด”

สาระสำคัญของข้อเสนอที่กำหนดให้รัฐจะต้องมีมาตรการในการคัดกรองบุคคลเพื่อทำหน้าที่สมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี มีความรู้ความสามารถและประชาชนยื่นถอดถอนผู้บริหารได้ รวมทั้งการเลือกตั้ง จำนวนสมาชิก วาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นข้อเสนอเพื่อให้มีประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ข้อเสนอแนบดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลูก

ประเด็นที่ ๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทและภารกิจ

ให้มีระบบให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ยึดถือระบบคุณธรรม เน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นให้เป็นผู้มีสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีระบบสวัสดิการที่เหมาะสม มีการประเมินผลแบบประชาชนมีส่วนร่วม และการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำให้สมดุลกัน ทั้งนี้ ให้มีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ การถ่ายโอน การหมุนเวียน การโอนย้ายบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

ในเรื่องระบบการบริหารงานบุคคล ควรกำหนดไว้ในกฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๙ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ระบบการกำกับดูแลและเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกรอบของกฎหมายและมีมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองประชาชน เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล

รัฐจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นเมื่อได้รับการร้องขอ และส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

หลักการในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกรอบของกฎหมายและมีมาตรฐานกลางนั้น เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐

ส่วนข้อเสนอที่กำหนดให้รัฐต้องช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นเมื่อได้รับการร้องขอ และส่งเสริมการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่เคยมีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการสิทธิการมีความเห็นว่าความสัมพันธ์ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำกับดูแล การส่งเสริมสนับสนุนเมื่อได้รับการร้องขอ บทบัญญัติดังกล่าวมีความสำคัญ เหตุผลเนื่องจากในอนาคตเมื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น บริการสาธารณะบางประการท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอและช่องว่างที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องมีกระบวนการเพื่อเติมเต็ม ดังนั้น หลักการดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๐ สภาพัฒนาฯ มีข้อเสนอว่า “กระจายอำนาจการจัดการศึกษา

รัฐเปลี่ยนบทบาทจากผู้จัดการศึกษามาเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยรัฐต้องกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทุกระดับสู่สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่น ดังนี้

(๑) รัฐต้องกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของภาครัฐ โดยกระจายอำนาจสู่ฐานพื้นที่ สถานศึกษา และชุมชน

(๒) ให้สถานศึกษามีสถานภาพเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระและรับผิดชอบต่อคุณภาพของผลการจัดการศึกษา และทำหน้าที่เป็นแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตของชุมชน และเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาชุมชน

(๓) ส่งเสริมสนับสนุนทุกภาคส่วนของสังคมที่มีศักยภาพเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดและสนับสนุนการศึกษาทุกระดับ” และประเด็นที่ ๑๑ “รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการด้านสาธารณสุขที่ครบถ้วน”

ประเด็นข้อเสนอที่ให้รัฐเปลี่ยนบทบาทจากผู้จัดการศึกษามาเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพนั้น เป็นข้อเสนอแนะในเรื่องการกำหนดบทบาทของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสิทธิการอาจนำไปประมวลไว้ในเรื่องการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่โดยครอบคลุมในเรื่องการจัดการศึกษา การสาธารณสุข ซึ่งจะทำให้การเขียนบทบัญญัติมาตรามีเนื้อหาสั้นกระชับ ดังนั้น ข้อเสนอแนะทั้งสองประเด็นดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๒ สภาพัฒนาฯ มีข้อเสนอว่า “สิทธิชุมชน เสนอให้เขียนใน ๒ ประเด็น คือ

(๑) เสนอให้เขียนเรื่องสิทธิชุมชนให้ชัดเจนในการกำหนดอนาคตตนเอง จัดการกันเอง ชุมชนสามารถเป็นนิติบุคคล เพื่อจัดการกิจการสาธารณะ ดูแล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและอัตลักษณ์กันเองได้ มีการสนับสนุนสัมมาชีพชุมชนที่เป็นจริง ให้สอดคล้องแนวคิด “ทุนสามมา”

(๒) เพื่อให้ชุมชนมีสิทธิข้างต้น ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจำเป็นต้องบัญญัติให้สอดคล้องกัน โดยเสนอให้เขียนให้เห็น “การกระจายอำนาจรัฐไปสู่ชุมชน ให้อำนาจจัดการกันเอง โดยภาครัฐทำหน้าที่หนุนเสริมการพัฒนากลไกสนับสนุนการสร้างชุมชนเข้มแข็งและสามารถกำหนดเป็นเขตคุ้มครองวัฒนธรรมหรืออัตลักษณ์เฉพาะชุมชนได้ รวมทั้งมีการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้านจากนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมที่จะดำเนินการในชุมชนนั้นแบบมีส่วนร่วม”

สาระสำคัญของข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการกำหนดสิทธิชุมชนให้ชัดเจน ให้ชุมชนมีสิทธิกำหนดอนาคตของตนเอง บริหารจัดการตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการสาธารณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด “ทุนสามมา” โดยเสนอให้กำหนดในรัฐธรรมนูญแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ดังนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบางส่วนบัญญัติในภาค ๑ หมวด ๒ ส่วนที่ ๒ สิทธิ เสรีภาพของพลเมือง และบางส่วนบัญญัติในภาค ๒ หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๑๓ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “แรงงานได้รับการพัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่เพื่อเสริมรายได้ ส่งเสริมอาชีพอิสระ อาชีพเกษตรกร คุ้มครองอาชีพที่ควรสงวนให้กับคนท้องถิ่นและการจัดตั้งธนาคารแรงงาน ให้บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านแรงงาน.”

ประเด็นข้อเสนอแนะที่มีหลักการเดียวกับประเด็นที่ ๑๐ และประเด็นที่ ๑๑ สาระสำคัญเป็นเรื่องบทบาทของท้องถิ่นในการสนับสนุนด้านแรงงาน ควรนำไปไว้ในเรื่องการแบ่งอำนาจหน้าที่ ดังนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๔ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การคลังและการงบประมาณของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับต้องยึดหลักสุจริต โปร่งใส และเป็นธรรม”

กรณีที่จะกำหนดหลักธรรมาภิบาลของท้องถิ่น เห็นควรบัญญัติในส่วนกลไกการกำกับดูแล ซึ่งข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ ได้นำเสนอแนวคิดการบริหารท้องถิ่นต้องใช้หลักธรรมาภิบาล ดังนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๕ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การบริหารจัดการและการบริการสาธารณะที่ดีให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล”

ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๖ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ให้มีองค์กรใหม่ระดับชาติ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่น”

ประเด็นข้อเสนอแนะที่มีหลักการเดียวกับประเด็นที่ ๗ ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเด็นที่ ๗

ประเด็นที่ ๑๗ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมสนับสนุนหรือลงทุนทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรมและทรัพยากรปัญหาเพื่อสร้างสมรรถนะความสามารถของชุมชนและท้องถิ่น”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าว ควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญในส่วนว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๑๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภคในท้องถิ่นของตน โดยอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค และการแสดงความคิดเห็น และกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริโภคในท้องถิ่นได้รับสินค้าและบริการที่ปลอดภัย

(๓) ส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรผู้บริโภคและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครอง จากการลวงของโฆษณา

(๔) ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับการบริโภคสินค้าและบริการ”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักในเรื่องการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น การมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียด เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลูก

ประเด็นที่ ๑๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “จากการที่มีการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งหวังเพื่อสนองตอบความต้องการของราษฎรได้รวดเร็ว ตรงกับปัญหา ในประเทศไทย นั้น เกิดอุปสรรคในการจัดการกับกระบวนการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก นโยบายของรัฐ ขัดกับนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารสาธารณะยังไม่ได้รับการพัฒนา หน่วยงาน ทับซ้อนกัน เอื้อต่อการทุจริต นอกจากนี้พรรคการเมืองได้เข้ามาแทรกแซงเพื่อมุ่งหวังฐานเสียงให้แก่พรรค ของตน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นที่ไม่กว้างใหญ่นัก มีการปกครองในรูปรัฐเดี่ยวซึ่งเมื่อพิจารณาการ บริหารราชการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ที่มีขนาดพื้นที่และการปกครองในรูปรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศ ไทย ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการจัดแบ่งการบริหารราชการเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล ไม่ได้มีการกระจายอำนาจการปกครองแต่อย่างใด แต่มีการกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ ให้กับหน่วยงานในแต่ละระดับ ว่าสามารถดำเนินการประเภทใดและอย่างไรได้บ้าง ทำให้สามารถ ควบคุมการดำเนินงานของส่วนต่าง ๆ ของประเทศให้ไปทิศทางเดียวกันได้ ในส่วนของประเทศไทยตาม รัฐธรรมนูญปีก่อน ๆ ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การ บริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง นั้น เป็นความพยายามในการ กระจายอำนาจ ซึ่งสร้างปัญหาให้กับการบริหารงานในภาพรวมของประเทศ มีการดำเนินการที่คำนึงถึง ความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและของประเทศ เนื่องจากแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก มุ่งหวังแต่จะทำให้ประชาชนในพื้นที่พึงพอใจเพื่อที่จะรักษาคะแนน นิยม ในหลายพื้นที่ที่มีการทุจริตในการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการชุกตัวของบุคคลที่ประกอบ ธุรกิจผิดกฎหมาย จนมีทรัพย์สินมาก และได้ใช้ชื่อเสียงเข้าเป็นนักการเมืองท้องถิ่น มุ่งที่จะอำนวยความสะดวก

สะดวกให้ธุรกิจของตนเอง ไม่ให้ความสำคัญในทิศทางของการพัฒนาประเทศ ขาดการควบคุม นอกจากนี้ยังเกิดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคในหลาย ๆ ส่วนอีกด้วย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจดังกล่าว จึงมีความเห็นว่าหากจะลดความซ้ำซ้อนในการบริหารงานและสามารถควบคุมแนวทางให้สอดคล้องกับการพัฒนาของแต่ละจังหวัด และเป็นไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาประเทศแล้ว เห็นควรแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัด ได้รับมอบการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบาย กำกับ ดูแลงานบริหาร การเงิน และการคลัง ให้เป็นไปในทิศทางการพัฒนาประเทศตามที่รัฐบาลกำหนด”

สาระสำคัญข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่นำเสนอปัญหาการกระจายอำนาจไม่มีความก้าวหน้า ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคจำนวนมาก จึงเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการในบางเรื่อง ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวขัดแย้งกับความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ และข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งประเด็นข้อแตกต่างดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณา เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักการจัดแบ่งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยคณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องกันว่า ควรถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น แต่ข้อเสนอของ สนช. ต้องการให้ลดการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๒๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง จัดเก็บรายได้และบริหารรายได้เพื่อประโยชน์การให้บริการที่ดีแก่ประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียม”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักการให้สิทธิการปกครองตนเองของชุมชนและท้องถิ่น ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒๑ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การปกครองท้องถิ่น รัฐส่งเสริมสนับสนุนการกระจายอำนาจตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นมีองค์กรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนภายใต้กรอบนโยบายแห่งรัฐ มีอิสระในการตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน รวมทั้งกำหนดกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าว มีหลักการที่สอดคล้องกับหลักการให้สิทธิการปกครองตนเองของชุมชนและท้องถิ่น ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒๒ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทสำคัญและมีความรับผิดชอบในการส่งเสริมพัฒนาด้านการเกษตรและสหกรณ์ในชุมชนหรือพื้นที่ และควรมีการกระจายภารกิจส่งเสริมและพัฒนา การตัดสินใจ บุคลากรและงบประมาณ ให้เพียงพอต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนด้านการเกษตรและสหกรณ์ สำหรับการกระจายความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมุ่งเน้นการส่งเสริมให้มีบุคลากรด้านการเกษตรและสหกรณ์ของภาครัฐเพื่อช่วยเหลือและดำเนินงานของรัฐตามกรอบอำนาจหน้าที่ โดยรัฐต้องกำหนดให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาและดูแลเกษตรกรในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีข้อกำหนดให้รัฐต้องกำหนดให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าไปในบทบาทในการพัฒนาและดูแลเกษตรกรในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

ประเด็นที่ ๒๓ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องกำหนดให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเศรษฐกิจพิเศษอาจมีรูปแบบที่หลากหลายโดยพิจารณาจากบริบทและความจำเป็นของแต่ละพื้นที่โดยที่การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการบูรณาการสรรพกำลังของทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเห็นควรให้มีการพิจารณารูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้น ๆ ด้วย”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีนัยยะแบ่งออกเป็นสองส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่งการปรับโครงสร้างอำนาจภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันมากขึ้น เนื่องจากรูปแบบการเข้าสู่ตำแหน่งในปัจจุบันเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้สภาท้องถิ่นมีความอ่อนแอ การตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กรณีที่คณะกรรมการจะพิจารณาทบทวนโครงสร้างการเข้าสู่ตำแหน่ง ข้อเสนอแนะดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลูก

ส่วนที่สอง โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ข้อเสนอแนะดังกล่าวเห็นควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลูก

ประเด็นที่ ๒๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การกระจายอำนาจให้รัฐกำหนดให้มีนโยบายส่งเสริม สนับสนุนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งให้มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒๕ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การมีส่วนร่วมของส่วนราชการและภาคประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตามความเหมาะสมสำหรับพื้นที่พิเศษ เช่น แหล่งท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรมและการค้าชายแดน เป็นต้น กรณีดังกล่าวให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้นำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงาน การพัฒนาและตรวจสอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้มากขึ้น เนื่องจากประชาชนในพื้นที่อาจได้รับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันโดยตรงจากการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากมลภาวะต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายลูกเพื่อรองรับหลักการดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒๖ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “รัฐต้องกำหนดแนวทางการบริหารตามหลักการบริหารราชการที่ดี โดยให้มีการบริหารจัดการอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ปลอดจากการทุจริตในทุกกระดับ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนในการกำกับดูแลการบริหารงานของท้องถิ่นในส่วนที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักที่นำเสนอในประเด็นที่ ๒๕

ประเด็นที่ ๒๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ควรเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ซับซ้อนและซ้ำซ้อน รวมถึงสามารถบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและการบริหารทั้งในเรื่องงบประมาณและการกระจายอำนาจให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักในเรื่องการปรับโครงสร้างท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ปัญหาความซ้ำซ้อนแนวดิ่งระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และปัญหาความซ้ำซ้อนแนวดิ่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวควรบัญญัติในส่วนการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๒๘ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การทำงานของคณะทำงานเขตเศรษฐกิจพิเศษควรประสานสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โดยกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ให้ชัดเจนโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อให้การทำงานรวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ”

ประเด็นข้อเสนอแนะไม่มีความชัดเจน และไม่ควรมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐควรขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษให้ครอบคลุมกับภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นจากผลกระทบของการเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข และด้านการศึกษา เป็นต้น เพื่อรักษาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันต้องมีการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่มาจกแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาจมาจากแหล่งรายได้ใหม่ ๆ และแหล่งรายได้ที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งรายได้ที่รัฐบาลต้องจัดสรรเพิ่มให้เพื่อการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ”

ประเด็นข้อเสนอแนะที่มีหลักการเดียวกับประเด็นที่ ๒๘

ประเด็นที่ ๓๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “รัฐต้องมีการกระจายอำนาจ ลดขนาดและการรวมศูนย์อำนาจของราชการ ให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นทั้งในด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ แต่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้ยึดโยงกับประชาชน หรือประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นรูปแบบของคณะกรรมการในลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะรัฐมนตรีแต่การบริหารจัดการอาจแตกต่างกัน เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้องมีส่วนที่มาจากภาคประชาชนที่ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หรือ กรณีก.ตร. จังหวัด แต่ที่มาและอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. จังหวัด ต้องยึดโยงกับประชาชน แบบกระจายหลากหลายไม่ใช่แต่งตั้งโดยหัวหน้าสถานีตำรวจ และคณะกรรมการจังหวัด หรือ ก.ตร. จังหวัดดังกล่าวต้องมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายรองรับและมีผลบังคับ ไม่ใช่เพียงเข้าร่วมประชุมหรือรับฟังเท่านั้น แต่ต้องมีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในระดับหนึ่ง”

ตั้งข้อสังเกตประเด็นข้อเสนอแนะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางประเด็นมีขัดแย้งกัน เนื่องจากเป็นข้อเสนอที่ยังไม่มีการประมวลความเห็น

ประเด็นที่ ๓๑ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) มีฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐ แต่มีลักษณะและธรรมชาติที่แตกต่างกัน โดยวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจให้ประชาชนดูแลชุมชนด้วยตนเอง ดังนั้น องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่นๆ โดยประกอบด้วย

(๑) สภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่น หรือ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น สภาท้องถิ่นมีที่มาจากกาเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง มีวาระ ๔ ปี มีบทบาทเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีหน้าที่หลายประการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) ผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ตำแหน่งเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งวาระละ ๔ ปี มีบทบาทเป็นผู้บริหาร

สูงสุด โดยในการทำงานสามารถแต่งตั้งรองนายกฯ ที่ปรึกษา และเลขาธิการนายกฯ เพื่อช่วยในการปฏิบัติงานได้

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี แล้ว ยังกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวจะดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันไม่ได้ กล่าวคือ จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๘ ปี ไม่ได้ แต่ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้โดยไม่จำกัดวาระ โดยเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของประชาชนโดยเสรี ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๗ ประทับกับมาตรา ๒๑ ก็ไม่ได้จำกัดจำนวนครั้งในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไว้เช่นกันว่าจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินกี่วาระติดต่อกัน

การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเป็นผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นที่สามารถบริหารเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อจัดให้มีการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สาธารณูปโภคต่างๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นโดยอิสระนั้น หากไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่าย และปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นแล้วในปัจจุบันว่ามีการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากเนื่องจากมีลักษณะเป็นการผูกขาดทางการเมืองโดยกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นส่งผลให้ท้องถิ่นเสียโอกาสในการพัฒนาตนเองเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองและดูแลตนเอง

ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ผู้ที่จะเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือบริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่จะดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ สนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้มีที่สุด และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้น ๆ จึงต้องให้ความสำคัญต่อผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่งควรที่จะไม่ให้เกิดการผูกขาดทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี ดังนั้น จึงเห็นว่าควรกำหนดหลักการเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกันไว้เป็นหลักการในรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการแก้ไขได้โดยง่าย โดยการใช้อำนาจเสียงข้างมากของกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหรือมีอิทธิพลในทางการเมืองอาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจบริหารระดับนโยบายแก้ไขหลักการเรื่องนี้ เพื่อประโยชน์ของตนเอง ในทางการเมือง และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ”

ประเด็นข้อเสนอดังกล่าวมีแนวคิดหลักการเสนอให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ประเด็นที่ ๓๒ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การยกเลิกวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เกษียณ ๖๐ ปี โดยเปลี่ยนให้ดำรงตำแหน่งวาระละ ๔ ปี”

ประเด็นข้อเสนอดังกล่าวมีแนวคิดหลักเกี่ยวกับการยกเลิกวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งไม่ควรบัญญัติหลักการในรัฐธรรมนูญแต่ควรบัญญัติในกฎหมายอื่น

ประเด็นที่ ๓๓ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ส่งเสริม รักษา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน.”

ประเด็นข้อเสนอดังกล่าวมีหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ดังนั้น ข้อเสนอแนวดังกล่าวควรคงหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ ๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “รัฐพึงจัดให้มีเขตการบริการสุขภาพโดยการกระจายบุคลากรและงบประมาณตามเขตดังกล่าว”

ประเด็นข้อเสนอดังกล่าวมีแนวคิดหลักเรื่องการกระจายอำนาจด้านบริการสาธารณสุข

ประเด็นที่ ๓๕ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การปกครองท้องถิ่น ควรให้อำนาจประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถเสนอข้อบัญญัติหรือบทบัญญัติของท้องถิ่นซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตสังคม และวัฒนธรรม ได้โดยตรง เพื่อแก้ปัญหาการออกข้อบัญญัติหรือบทบัญญัติของท้องถิ่นจากผู้แทนท้องถิ่นที่ไม่เป็นธรรม”

ประเด็นข้อเสนอดังกล่าวมีแนวคิดหลักการให้ประชาชนมีอำนาจเสนอกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ข้อเสนอแนวดังกล่าวควรคงหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๓๖ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ควรกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถดำเนินการดูแลแก้ไขปัญหาภายในเขตพื้นที่จังหวัด รวมทั้งการพัฒนาจังหวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมจริงจังและต่อเนื่อง โดยสอดคล้องกับความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เพราะเป็นผู้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาบริหารเพื่อประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ควรกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อไม่ให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน โดยพิจารณาเลือกจังหวัดที่มีความพร้อม และเป็นความต้องการของประชาชนในจังหวัดตามลำดับ

และควรให้มีการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นโดยสมบูรณ์โดยเร็วทั้งการกระจายภารกิจ คน และงบประมาณอย่างเพียงพอและเหมาะสม เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้อย่างเต็มความสามารถ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตชนบทให้เท่าเทียมกับคนในเขตเมืองให้มากยิ่งขึ้น และต้องมีกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่ต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสม”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และเสนอแนวคิดว่าด้วยเรื่องจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ดังนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการการอาจปรับถ้อยคำโดยเทียบเคียงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๓๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ควรมีการกระจายอำนาจการปกครองโดยการจัดตั้งองค์กรเพื่อปกครองพื้นที่กลุ่มจังหวัด การจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารราชการและปกครองพื้นที่กลุ่มจังหวัด (Provincial Cluster Organization หรือ PCO) เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองที่มีเขตพื้นที่ตั้งแต่ ๒ จังหวัดขึ้นไป เช่น การจัดตั้งเขตพื้นที่การปกครองกลุ่ม ๗ จังหวัดชายแดนภาคใต้ตอนบน ได้แก่ ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา นครศรีธรรมราช ภูเก็ต และกระบี่ เป็นต้น เพื่อให้รับผิดชอบการบริหารราชการและการปกครองในพื้นที่ ๗ จังหวัด ซึ่งรวมทั้งการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย มีองค์ประกอบที่สำคัญเช่น คณะกรรมการบริหาร (PCO) ประธานคณะกรรมการบริหาร (แต่งตั้ง) รองประธานคณะกรรมการบริหาร (แต่งตั้ง) เลขาธิการคณะกรรมการบริหาร (ข้าราชการ) สภาประชาชนกลุ่มจังหวัด (เลือกตั้ง) ประธานสภาประชาชนกลุ่มจังหวัด (เลือกตั้ง) และรองประธานสภาประชาชนกลุ่มจังหวัด (เลือกตั้ง)”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักการกระจายอำนาจการปกครองโดยแบ่งพื้นที่จังหวัดออกเป็นกลุ่มจังหวัด ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณา

ประเด็นที่ ๓๘ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “ควรมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและจังหวัด เพื่อไม่ให้ท้องถิ่นกระทำการโดยลำพัง”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักมีการบัญญัติหลักการไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐

ประเด็นที่ ๓๙ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “รัฐธรรมนูญต้องนำไปสู่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนโดยเฉพาะการจัดสรรทรัพยากร และเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบโดยสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนและภาคประชาสังคม สำหรับการปฏิรูประบบราชการต้องไม่มี

แนวทางในการรวมศูนย์อำนาจและระบบราชการต้องเอื้อประโยชน์ต่อการใช้อำนาจของท้องถิ่นและประชาชน โดยการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องนำไปสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักในเรื่องการตรวจสอบ ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรมีการบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องกระบวนการตรวจสอบส่วนหนึ่ง และในส่วนตัวด้วยอำนาจรัฐส่วนหนึ่ง

ประเด็นที่ ๔๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อเสนอว่า “การปฏิรูประบบราชการและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ลดอำนาจการบริหารจากส่วนกลางและจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการในทุกจังหวัด ในส่วนท้องถิ่นนั้น กำหนดให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งเป็นอิสระและมีการสร้างกระบวนการตรวจสอบจากประชาชนที่เข้มแข็งควบคู่กันไป สำหรับการกระจายอำนาจ ควรเพิ่มความเข้มแข็งและความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณโดยการกระจายงบประมาณให้มากขึ้น และกำหนดสัดส่วนของงบลงทุนและงบประจำอย่างชัดเจนและยุติธรรม การปฏิรูประบบราชการควรปฏิรูประบบการอนุมัติและการอนุญาตให้มีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนและกำหนดเวลาในการดำเนินการดังกล่าวให้สาธารณชนได้รับรู้ สำหรับเรื่องของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้ด้วย”

ประเด็นข้อเสนอแนะดังกล่าวมีแนวคิดหลักเรื่องการปฏิรูประบบราชการ และกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งข้อเสนอแนะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประเด็นข้อเสนอแนะที่มีหลักการเดียวกับประเด็นที่ ๓๖

ประเด็นที่ ๔๑ พรรคการเมืองและผู้ที่ยึดคณะกรรมาธิการเชิงภูมิภาคให้ความเห็น มีข้อเสนอว่า “แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีประเด็นย่อยที่ต้องลงรายละเอียดในแต่ละประเด็นปัญหา เพื่อนำไปสู่การกำหนดการสร้างสมดุลอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสมดุลด้านการจัดสรรงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบอำนาจการบริหารราชการและงบประมาณระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ งานรับผิดชอบและงบประมาณซึ่งมีความแตกต่างไม่สมดุล จึงทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มีรายละเอียดย่อยในแต่ละเรื่อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการ หากมีผู้แทนจากพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมซึ่งจะเกิดการสื่อสารสองฝั่งและเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมจะเกิดประโยชน์มากกว่าการจัดส่งเป็นเอกสาร อย่างไรก็ตาม การมีผู้แทนของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองเป็นองค์ประกอบในคณะอนุกรรมาธิการต่างๆ ผลกระทบจากสังคมภายนอกอาจมองว่าการเข้ามาเป็นองค์ประกอบในคณะอนุกรรมาธิการไม่มีความเหมาะสมซึ่งจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดีต่อกระบวนการจัดร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการ”

ประเด็นข้อเสนอแนะไม่มีความชัดเจน

ประเด็นที่ ๔๒ พรรคการเมืองและผู้ที่ยึดคณะกรรมาธิการเชิงภูมิภาคให้ความเห็น มีข้อเสนอว่า “ควรมีการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ในระดับจังหวัด ประเด็นที่สำคัญที่ควรพิจารณาคือมีความเหมาะสมที่จะโอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคไปให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งแล้วหรือยัง ในความเห็นส่วนตัวเห็นว่า ควรมีการถ่ายโอนอำนาจไปให้ทั้งหมด หรือจะคงอำนาจไว้บางส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของรัฐบาลก็สามารถทำได้ ถ้าสามารถโอนอำนาจในการบริหารราชการของจังหวัดไปให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งได้จริง จะช่วยลดปัญหาการเมืองในระดับชาติได้ในการทุจริตคอร์รัปชัน การแย่งชิงงบประมาณ และทรัพยากรในพื้นที่ เพราะเมื่อนักการเมืองในระดับชาติติดอยู่ในกับดักของผลประโยชน์ในส่วนนี้การตัดสินใจในระดับชาติจึงผิดเพี้ยน การทำหน้าที่ของนักการเมืองจึงต้องตกเป็นทาสของระบบอุปถัมภ์ ถ้าในท้องถิ่นจังหวัดมีผู้บริหารที่มีความสามารถ มีทรัพยากร และงบประมาณก็จะทำให้สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยตนเองได้ ประชาชนในท้องถิ่นมีความกล้าที่จะพูดเกี่ยวกับเรื่องการเมืองทุจริตในท้องถิ่น เพราะประชาชนพบเห็นการกระทำได้ง่าย รวมทั้งมีกลไกควบคุม และกำกับอย่างอื่นที่จะเข้ามาตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดกลไกในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น และควรมีการพัฒนาจากสภาองค์กรชุมชนขึ้นมาเหมือนกับเป็นสภาพลเมืองเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารในท้องถิ่น โดยกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนมิให้ลงเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และควรมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการกำหนดโครงการของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดมาตรฐานในการเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าในรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระจายอำนาจไปให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้นก็จะช่วยลดปัญหาในอดีตที่ผ่านมาได้”

ประเด็นข้อเสนอแนะไม่มีความชัดเจน

ประเด็นที่ ๔๓ พรรคการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องกรณีการเชิญมาให้ความเห็น มีข้อเสนอว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประชาชนในพื้นที่ได้เรียนรู้ความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ และรู้ถึงปัญหา รวมถึงวิธีการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ดีที่สุด จึงควรให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจ บทบาทหน้าที่ งบประมาณไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง แต่ต้องอยู่ภายใต้กระบวนการตรวจสอบที่มีคุณภาพ อันจะเป็นรากฐานของประชาธิปไตยและกระตุ้นให้ประชาชนดูแลแก้ไขปัญหา พัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบจากการดำเนินโครงการในพื้นที่ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประชาคม ประชามติในพื้นที่ จึงควรดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง ควบคู่ไปกับการทำให้การเมืองเป็นของประชาชน”

ประเด็นข้อเสนอแนะไม่มีความชัดเจน

ที่ประชุมได้อภิปรายแสดงความเห็นและตั้งข้อซักในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ประเด็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพรรคการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องกรณีการเชิญมาให้ความเห็นนั้น เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของประเด็นข้อเสนอแนะจะไม่แตกต่างในสาระสำคัญหรือขัดแย้งในเชิงหลักการจากที่คณะอนุกรรมการได้นำเสนอต่อ

คณะกรรมการธิการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาทบทวนข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการมีประเด็นเพิ่มเติม หรือ มีประเด็นแตกต่างที่มีสาระสำคัญหรือไม่

- การพิจารณาของคณะกรรมการประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นการพิจารณาที่สะท้อน ปัญหาสังคมไทย สะท้อนปัญหาความหลากหลายในเรื่องการกระจายอำนาจ มีความเห็นแบ่งออกเป็นสอง ความเห็นคือ ความเห็นที่หนึ่ง ต้องการกระจายอำนาจมากขึ้น และอีกความเห็นหนึ่งไม่ต้องการให้กระจาย อำนาจแต่เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจน และมีอำนาจกำกับดูแล ราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่สำคัญกรณีความเห็นขัดแย้งในประเด็นต่าง คณะกรรมการ จะพิจารณาว่าความเห็นใดควรบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเด็นความเห็นใดที่คณะกรรมการ เห็นด้วย ควรค้นหาเหตุผลจากองค์กรที่นำเสนอความเห็นเพื่อสนับสนุนแนวคิดของคณะกรรมการ

- ความเห็นจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรมีกระบวนการสังเคราะห์ ความเห็น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการในขณะพิจารณาบทบัญญัติมาตราต่างๆ

- การกระจายอำนาจเป็นเรื่องดีและมีความเหมาะสมที่จะต้องดำเนินการ แต่ตั้งข้อสังเกต ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รูปแบบการกระจายอำนาจมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจสู่ราชการส่วนท้องถิ่นมาก น้อยเพียงใด เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทไปไม่ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีรองรับภัย พิบัติจะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด หรือกรณีมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครอง ตนเอง แนวทางการบริหารจัดการจะมีลักษณะใด มีความอิสระไม่ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ของประเทศและ ยุทธศาสตร์ของจังหวัดใช่หรือไม่ ตัวอย่างเช่น กรณีปัญหาน้ำท่วมเมื่อเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ผู้ว่า ราชการจังหวัดไม่อนุญาตให้น้ำผ่านจังหวัด ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นต้น ซึ่งเป็นผลพวงจากรูปแบบการ กระจายอำนาจที่ไม่ชัดเจน

แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากทำลายระบบราชการส่วนภูมิภาค แนวคิดดังกล่าว สนับสนุนในเรื่องการปกครองแบบมลรัฐ สหพันธรัฐหรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีการทุจริตประพฤติมิชอบซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติพบว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันประมาณร้อยละ ๕๐ ประเด็นดังกล่าวยังไม่ มีความชัดเจนในเรื่องกลไกการตรวจสอบเพื่อธรรมาภิบาลและผลสัมฤทธิ์จะมีวิธีการปรับเปลี่ยนอย่างไร ที่ จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการตรวจสอบ แต่ องค์กรประกอบคณะกรรมการเกินครึ่งเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการตรวจสอบการ ทุจริตคอร์รัปชันจึงทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

กลไกการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ หลักธรรมาภิบาล สัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับข้อเสนอแนะในประเด็นที่ ๓๔ ที่เสนอให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นยังมีการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก กลไกการตรวจสอบหน่วยงานใดจะเป็นผู้ตรวจสอบ ดังนั้น ตั้ง ข้อสังเกตว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเหมาะสมกับช่วงเวลาหรือไม่อย่างไร หรือจะอย่างไรองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นก่อนกระจายอำนาจเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

- ประเด็นการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่น ปัจจุบันมีการบัญญัติหลักการดังกล่าว แต่กระบวนการถอดถอนกระทำได้ยาก จากสถิติของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประมาณ ๕ รายที่ถูกถอดถอน การใช้จำนวนเสียงผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการถอดถอน กรุงเทพมหานครไม่สามารถถอดถอนได้เนื่องจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครมีจำนวนมากหลายล้านคนคะแนนเสียงถอดถอนก็ต้องใช้หลักล้านเสียงที่จะถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสมาชิกท้องถิ่น ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องนำไปพิจารณา

- การบัญญัติกฎหมายในระดับท้องถิ่นต้องมีกระบวนการที่สามารถกระทำได้ง่ายเช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่เป็นข้อบัญญัติในเรื่องงบประมาณ ส่วนข้อบัญญัติอื่นๆ มีจำนวนไม่มาก หรือกรณีการดำเนินการที่สำคัญต้องใช้เทคนิคพิเศษ เช่น HIA หรือการจัดสรรทรัพยากรที่ยังต้องให้ส่วนกลางเข้ามาดูแล เป็นต้น ถ้าให้ท้องถิ่นดูแลทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึงส่วนกลางก็อาจกระทบกับท้องถิ่นใกล้เคียง หรือการพิจารณาอนุมัติอนุญาตโครงการในท้องถิ่นหนึ่งนี้อาจไปกระทบกับพื้นที่หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับมลพิษที่ไม่ได้อยู่แต่เฉพาะพื้นที่ตนเอง เปรียบได้กับการทำโครงการประเทศเพื่อบ้านแต่มีผลกระทบต่อประเทศไทย เช่น ที่ลาวในท้องถิ่นจังหวัดน่านได้เตรียมตัวแค่วันเดียวเป็นต้น ท้องถิ่นต้องมีความพร้อมรองรับผลกระทบและต้องทำงานสอดคล้องกับส่วนกลาง หรือให้ส่วนภูมิภาคดูแลเฉพาะด้าน หรือความมั่นคง ความปลอดภัย ซึ่งจะต้องเขียนกำหนดให้ชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะกระจายอำนาจหรือประเด็นใดที่ต้องพิจารณาพิเศษ เนื่องจากจะส่งผลถึงผลประโยชน์ของชาติ หรือแม้กระทั่งการอนุมัติ การอนุญาตให้ทำสัมปทานก็ต้องระมัดระวังในการอนุมัติ อนุญาตต่างๆ ให้มีสัมปทานในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติส่วนรวมในท้องถิ่นนั้นเพื่อประโยชน์เอารายได้เข้าท้องถิ่น แต่เกิดผลลบต่อประชาชนในการใช้ประโยชน์พื้นที่สาธารณะหรือทรัพยากรสาธารณะที่อาจเป็นปัญหา เช่น การอนุมัติ อนุญาตให้ก่อสร้างท่าเรือที่อาจกระทบต่ออาชีพประมงขนาดเล็ก ซึ่งการอนุมัติ อนุญาตดังกล่าวผู้บริหารท้องถิ่นต้องการค่าธรรมเนียมเข้าท้องถิ่น แต่จะมีผลต่อส่วนอื่น เป็นต้น ดังนั้น จะมีวิธีการอย่างไรแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่วนแนวคิดการจัดทำประชามติในท้องถิ่นไม่ควรเป็น Compulsory แต่ควรเป็น Consultative มีเช่นนั้นหมู่ ๒ ถึงหมู่ ๕ จะลงประชามติเอาขยะมาไว้ที่หมู่ ๑ เพราะนายกเห็นว่าหมู่ ๑ มีความเหมาะสม

- ส่วนข้อเสนอแนะของประชาชน เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน หรือเสนอให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล โดยให้คงองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ข้อเสนอที่เป็นแนวคิดที่ก้าวหน้า เช่น ให้กำหนดสัดส่วนผู้หญิงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี หรือการพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรผูกขาดไว้ที่ส่วนกลาง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย หรือกรรมการชุมชนกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการชุมชน หรือข้อเสนอกรรมการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิจากชุมชนร่วมเป็นกรรมการ เพื่อเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมครบวงจรและกระบวนการมีส่วนร่วมงบประมาณ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากประชาชน ณ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

- การกระจายอำนาจเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้รัฐธรรมนูญแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ทำให้โครงสร้างอำนาจหรือการบริหารจัดการอย่างใกล้ชิดกับประชาชนอย่างแท้จริงมากขึ้น แต่จะมีวิธีการอย่างไรให้อำนาจหรือการบริหารจัดการอยู่ใกล้กับประชาชนอย่างสมดุล มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดสาระสำคัญส่วนหนึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและบางส่วนบัญญัติในกฎหมายลูกจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ

- ข้อเสนอแนะหลายประเด็นที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เช่น การจัดตั้งสภาท้องถิ่นที่ต่ำกว่าระดับจังหวัด ระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัดนั้น โดยสภาท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัดข้อเสนอไม่ได้อธิบายชัดเจน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวคณะอนุกรรมการได้มีความเห็นว่า สภาท้องถิ่นควรเปิดฐานให้กว้างขึ้นมากกว่าการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว คือ มีการเลือกตั้งและมีจากสัดส่วนฐานของประชาชน กลไก องค์กร กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ภาคเอกชน เข้ามาร่วมในสภาท้องถิ่นโดยอาจมีสถานะเป็นที่ปรึกษาหรืออย่างอื่น ซึ่งคณะอนุกรรมการมีข้อเสนอว่าควรมีการยืดหยุ่นที่นำไปสู่การคิดวิธีการว่าจะมีลักษณะอย่างไร แต่มีใช้ระบบการเลือกตั้งที่กลุ่มหนึ่งใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจทั้งหมด จะทำอย่างไรให้ทุกส่วนได้มีส่วนร่วมในการบริหารที่นำไปสู่การตรวจสอบ ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่มีได้มีแต่เฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกเทศบาลเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการขยายการมีส่วนร่วมกลไกของบุคคลในพื้นที่เดียวกันมากขึ้น

ส่วนในระดับมีข้อเสนอที่ชัดเจนขึ้นเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตามรูปแบบดังกล่าวไม่ควรมีลักษณะต่างคนต่างไปอย่างเช่น อ.บ.ต. หรือเทศบาล แต่มีลักษณะเป็นร่มใหญ่ที่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทำงานร่วมกัน โดยนำโครงการของระดับตำบลมาเชื่อมโยงในระดับจังหวัดกำหนดเป็นทิศทางการพัฒนาของจังหวัดซึ่งมีความต่อเนื่อง

ในระดับจังหวัดแนวทางที่นำเสนออาจต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างกะทันหัน ซึ่งหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ว่าจังหวัดใดมีความพร้อมจึงมีการกระจายอำนาจแต่ไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ถ้ามีการกำหนดระยะเวลาว่าในเวลาห้าปี ค่อยปรับเปลี่ยนโดยเริ่มต้นจากจังหวัดที่มีความพร้อมนำผลมาปรับปรุงให้มีความสมดุลซึ่งเป็นวิธีที่นำไปสู่การปัญหา สำหรับคำกล่าวที่ว่า จังหวัดจัดการตนเอง ต้องให้ความสำคัญกับคำดังกล่าวน้อยลงแต่ให้ความสำคัญกับวิธีการบริหารจัดการให้จังหวัดบริหารจัดการโดยพื้นที่สามารถดูแลตนเองได้ ทุกคนมีอาชีพ มีสังคม วัฒนธรรมที่ดีอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอประเด็นใหม่-กลุ่มจังหวัดที่เป็นการเชื่อมโยงจังหวัด. (Provincial Cluster Organization PCO) ที่อาจกำหนดให้มีการเลือกรูปแบบรัฐ (State) ในต่างประเทศ เปรียบเสมือนร่มที่ส่อนกันถ้าระบบภูมิภาคมาอยู่ที่กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ

ข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่เสนอให้มีการจัดตั้งสมัชชาพลเมือง ที่เป็นการเชื่อมโยงกลไกต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกลไกกับท้องถิ่นทั้งระดับต่ำกว่าจังหวัดและระดับจังหวัด ซึ่งปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ จะทำอย่างไรมีเวทีภาคพลเมืองทำงานอย่างต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน มีส่วนร่วม

การตรวจสอบ การสนับสนุนในเรื่องต่างๆ โดยไม่ใช่เรื่อง adhoc เฉพาะกิจเฉพาะกาลแต่มีความต่อเนื่อง และเข้มแข็ง โดยข้อเสนอแนะในครั้งนี้นี้น่าหนักที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และปี ๒๕๕๐ ในเรื่อง ชุมชนเข้มแข็ง หรือข้อเสนอให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่เน้นการมีส่วนร่วมให้ประชาชน จัดการพัฒนาด้านต่างๆ ด้วยตนเองโดยอาศัยกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะทำให้เป็นระบบ การตรวจสอบการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางที่จะนำไปสู่การพัฒนา จากพื้นฐานล่างขึ้นบนได้อย่างเป็นรูปธรรม

- โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องอ้างอิงโครงสร้างการบริหารระดับชาติ ราชการ ส่วนกลางที่ผ่านมารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ราชการส่วนกลางลดอำนาจการบริหารราชการส่วนกลาง แต่ ชัดแย้งกับในทางปฏิบัติที่มีการขยายอำนาจโดยกำหนดหน่วยงานในระดับจังหวัดมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่ม หน่วยงานของราชการส่วนกลางเพื่อไปทำปฏิบัติงานในจังหวัดจำนวนมาก รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะปรับปรุง แก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

ดังนั้น จึงต้องกำหนดความชัดเจนในการแบ่งราชการส่วนกลางเพื่อให้เป็นหน่วยสนับสนุนโครงการ ขนาดใหญ่ ส่วนพื้นที่บริการในจังหวัดงานงานที่มอบให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือกระจายให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดำเนินการกระจายอำนาจลงไป ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องมีความชัดเจน

การแก้ไขปัญหของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ เนื่องจากไม่มี การมอบอำนาจอย่างแท้จริง เช่น ปัญหาขยะมลพิษที่กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจในการบริหารจัดการ เป็นต้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคงต้องกำหนดแบ่งอำนาจให้ชัดเจน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการ ส่วนกลาง การบูรณาการการปฏิบัติงาน หรือกรณีที่ไม่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญพิเศษควรกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นบริหารจัดการ

ราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็น เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่สั่งตรงการแก้ไขปัญหา เช่น อุทกภัย หรือปัญหาความมั่นคง เป็นต้น ประเทศไทยเป็นรูปแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) ประเทศไทยมิได้ เป็นแบบมลรัฐอย่างในต่างประเทศ รัฐบาลกลางจำเป็นต้องมีอำนาจมากแต่ใช้ผ่านราชการส่วนภูมิภาค แต่ หลักการดังกล่าวมิได้หมายความว่ากระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น กำหนด ผู้ใหญ่บ้านอยู่ภายใต้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งมีอำนาจตรวจจับการกระทำความผิดในเขตพื้นที่ ตำบล หมู่บ้านที่ตนรับผิดชอบ แนวคิดที่จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุก ๔ ปี ทำให้เกิด ปัญหาการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีการตรวจจับผู้กระทำความผิดเพราะเกรงว่าจะเสียคะแนนเลือกตั้ง ซึ่ง ประเด็นดังกล่าวต้องแยกออกจากกัน การเมืองก็ต้องการเมือง การดูแลพื้นที่ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ โดยระบบการเมืองมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งทุก ๔ ปี โดยเห็นว่าการเลือก ระดับชาติและระดับท้องถิ่นควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระติดต่อกันเพื่อป้องกันการ ผูกขาดทางการเมือง การสืบทอดอำนาจทางการเมืองที่มีเครือข่ายแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น ไม่ เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุก ๔ ปี

- สนับสนุนแนวความคิดการเพิ่มบทบาทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยให้มีการตรวจสอบภาคประชาชน จัดตั้งสมัชชาพลเมือง มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประกอบสมัชชาพลเมืองและกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน โดยต้องปลอดจากการเมือง ต้องพ้นจากสมัชชาพลเมืองอย่างน้อย ๓ ปี จึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ เพื่อให้สมาชิกสมัชชาพลเมืองเป็นบุคคลที่เป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างแท้จริง โดยตรวจสอบการปฏิบัติราชการของราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ หากพบการกระทำความผิดมีหนังสือแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรสามครั้งแล้วยังพบการกระทำความผิดสมาชิกสมัชชาพลเมืองดังกล่าวมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล จะเป็นการสร้างกระบวนการตรวจสอบความเข้มแข็งให้แก่สมัชชาพลเมือง

- การกำหนดเขตท้องถิ่น จะมีวิธีการอย่างไรให้เกิดความสมดุลในการกำหนดเขตท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ จึงควรมีกฎหมายลูกเฉพาะเพื่อตรวจสอบ reshape พื้นที่ ขนาดพื้นที่เพื่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม

- ข้อเสนอแนะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เช่น ประเด็นที่ ๑๙ เป็นต้น เป็นข้อเสนอของบุคคลและบางส่วนเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความเห็นของสังคมในประเด็นการปกครองท้องถิ่นมีข้อแตกต่างกันของความเห็น

ทั้งนี้ ประเด็นความเห็นข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พรรคการเมืองต่างๆ หรือความเห็นของภาคประชาชนหลายประเด็นคณะกรรมการได้เห็นชอบหลักการใหญ่ในบางหลักการแล้ว เช่น ทิศทางการกระจายอำนาจ หรือบางประเด็นการที่หารือแต่ยังไม่มีข้อสรุป เช่น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น แนวทางการพิจารณาในอนาคตคณะกรรมการยังคงรอบหลักการที่เห็นชอบแล้ว หรือจะทบทวนเพิ่มเติมในภายหลังได้อีก

ข้อเสนอแนะประเด็นเพิ่มเติมเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นทิศทางที่หลายรัฐบาลได้หยิบยกนำเสนอในหลายเวที ประเด็นกรณีมีเขตเศรษฐกิจพิเศษมากขึ้น การกระจายอำนาจจะมีรูปแบบอย่างไรเพื่อรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษได้ หรือกระจายอำนาจไม่จำเป็นเพราะจะมีโครงสร้างเฉพาะรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะ

ดังนั้น ท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไกบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศ การออกแบบมิใช่แต่เพียงการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หมายถึงองค์กรสมัชชาพลเมือง จังหวัด ชุมชนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นการกระจายอำนาจจะเป็นกลไกสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศ

- สนับสนุนแนวความคิดการสังเคราะห์ความเห็นข้อเสนอจากภาคประชาชน แต่ระยะเวลาที่นำเสนอกรอบการรับฟังความเห็นที่จัดเวทีรับฟังความเห็นถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ นั้น กรอบระยะเวลาการพิจารณารายมาตราของคณะกรรมการกำหนดในช่วงต้นเดือนมกราคม ๒๕๕๘ บางส่วนหรือบางมาตรา คณะกรรมการได้มีมติเห็นรายมาตราแล้ว แต่มีประเด็นข้อเสนอแนะจากประชาชนที่ขัดแย้งกับมติของคณะกรรมการจะมีวิธีการอย่างไร

- ข้อเสนอแนะหลายประเด็นที่นำเสนอมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ประเด็นใดที่ควรเพิ่มเติมจะทำให้การพิจารณามีความสะดวกมากขึ้น เช่น การกระจายอำนาจการปกครอง การตรวจสอบการมีส่วนร่วมภาคประชาชน หรืออำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านต่างๆ เช่น บริการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ดังนั้น ประเด็นข้อเสนอที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ คณะอนุกรรมการพิจารณาเฉพาะประเด็นดังกล่าว

ส่วนกฎหมายที่จะรองรับการกระจายอำนาจ กรมการปกครองได้รวบรวมไว้จำนวนทั้งสิ้น ๒๒ ฉบับ ซึ่งคณะอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต้องรับไปพิจารณา

- ประเด็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่แตกต่างจากความเห็นของคณะอนุกรรมการ จะต้องพิจารณาว่าประเด็นความเห็นหรือข้อเสนอที่จะรับไว้พิจารณาไม่มีปัญหา แต่ประเด็นที่ไม่รับมีเหตุผลอย่างไร

ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา กรรมการ ในฐานะที่ปรึกษาอนุกรรมการ ได้กล่าวสรุปว่า ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พรรคการเมือง ส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ แต่ประเด็นที่แตกต่าง ได้แก่ สภาปฏิรูปแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอรายละเอียดของประเด็นเพิ่มเติม เช่น กลไกการขับเคลื่อนกระจายอำนาจซึ่งคณะอนุกรรมการเสนอให้มีกลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้ไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น ประเด็นสำคัญการเขียนบทบัญญัติมาตราจะเขียนเชิงลึกอย่างไร หรือกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ให้ออกกฎหมายลูกประกอบด้วย ส่วนประเด็นการกำหนดโครงสร้างยังไม่ได้ข้อสรุปจากที่ประชุมว่าจะกำหนดโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างไร ซึ่งประเด็นดังกล่าว สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอสองรูปแบบคือ รูปแบบพิเศษกับรูปแบบปกติ ซึ่งมีประเด็นเฉพาะรูปแบบพิเศษที่มีความหมายครอบคลุมทั้งพื้นที่จังหวัด และเมืองพิเศษ ซึ่งคณะอนุกรรมการมีหลักการว่า การปกครองท้องถิ่นมีความหลากหลายซึ่งต่างกับข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่กำหนดประเภท ส่วนการปกครองแบบกลุ่มจังหวัดคณะอนุกรรมการอยู่ระหว่างการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวซึ่งยังไม่มีข้อสรุปความเห็น แต่มีประเด็นถกเถียงว่ากลุ่มจังหวัดว่าจะเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ไปบริหารกลุ่มจังหวัด หรือให้สถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ประชุมได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะอนุกรรมการจะต้องพิจารณาอีกครั้ง

- ประเด็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอมายังคณะกรรมาธิการนั้นมีทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและข้อเสนอแนะที่ขัดแย้งกันอยู่

ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากพอสมควรซึ่งหลายเรื่องไม่มีการดำเนินการรวมทั้งการออกกฎหมายลูก บางเรื่องมีกฎหมายลูกแล้วแต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎหมาย

คณะกรรมการพิจารณาว่าจะนำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ความคิดเห็นของคณะกรรมการ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมาประกอบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรให้มีความเหมาะสม เพื่อส่งให้คณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้นดำเนินการยกร่างต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาร่างแก้ไขข้อบังคับเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๗ “ข้อ ๑๒ เมื่อได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญตามข้อ ๑๑ เสร็จแล้ว ให้คณะอนุกรรมการนำร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างและสาระไปตรวจพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อได้ดำเนินการเสร็จแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ตรวจพิจารณาหรือแก้ไขเพิ่มเติมแล้วนั้น เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป”

โดยคณะกรรมการมีการลงมติดังนี้

จำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในที่ประชุม	๒๙	คน
เห็นชอบ	๒๐	เสียง
ไม่เห็นชอบ	๑	เสียง
งดออกเสียง	๘	เสียง

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ระหว่างการพิจารณาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา หากประธานอนุกรรมการคณะใดเห็นว่ามีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานอนุกรรมการคณะนั้นมอบหมายให้ผู้แทนคณะอนุกรรมการจำนวนหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่เสนอความเห็นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเกี่ยวกับโครงสร้างและสาระในเรื่องที่คณะอนุกรรมการได้รับมอบหมาย สามารถเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความเห็นแก่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้

๔.๒ นางกาญจนาภรณ์ ลีวีโรจน์ เลขานุการกรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้น แจ้งต่อที่ประชุมว่า เนื่องจากในการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้น ต้องนำความเห็นของทุกภาคส่วน รวมทั้งเงื่อนไขที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทุกมาตรา ที่ละมาตรา ทำให้มีเอกสารที่ต้องพิจารณาจำนวนมาก ประกอบกับ คณะอนุกรรมการยังได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับเจตนารมณ์การที่ยกร่างบทบัญญัติแต่ละมาตรา มีความประสงค์อย่างไร และจัดทำเอกสารในส่วนของเนื้อหาที่ไม่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องออกกฎหมายลำดับรองอะไรบ้าง และในกฎหมายลำดับรองนั้นควรมีเนื้อหาอย่างไรรวมทั้งมีส่วนใดที่ต้องนำเสนอรัฐบาลเพื่อ

ดำเนินการต่อไป เพื่อให้เนื้อหาสมบูรณ์ที่สุด จึงขอระยะเวลาดำเนินการระหว่างวันจันทร์ที่ ๕ ถึงวันอาทิตย์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๗

คณะกรรมการเห็นด้วยในหลักการโดยอาจให้คงประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในช่วงวันดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ครบถ้วนคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเบื้องต้นสามารถขอความร่วมมือไปยังประธานอนุกรรมการคณะอื่น ๆ ได้

อนึ่ง ประธานกรรมการขอความร่วมมือกรรมการในเรื่องเอกสารหากเป็นเอกสารภายในก็ควรใช้ภายในคณะกรรมการ ยังไม่ควรเปิดเผยก่อนเวลาที่เหมาะสมเพราะอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

๔.๓ เรื่องการอนุญาตให้สื่อมวลชนเข้าร่วมฟังการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ที่ประชุมมอบหมายให้นายมานิจ สุขสมจิตร รองประธานกรรมการ คนที่สอง และนายมีชัย วีระไวทยะ กรรมการ ไปศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของสื่อมวลชนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้วนำมาเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ มีข้อเสนอว่าหากมีการอนุญาตให้สื่อมวลชนเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาได้ ควรมีหนังสือเชิญไปยังสถานทูตสหรัฐอเมริกา สถานทูตฝรั่งเศส สถานทูตสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สถานทูตออสเตรเลีย และสมาคมผู้สื่อข่าวต่างประเทศ แห่งประเทศไทย (FCCT) ส่งผู้แทนเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย

๔.๔ นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ รองประธานกรรมการ คนที่หก ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาการรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๔ ขอเสนอตั้งที่ปรึกษาอนุกรรมการเพิ่มเติม จำนวน ๒ คน ได้แก่ นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล และนายธนะ ดวงรัตน์

๔.๕ นายเจษฎ์ โทณะวณิก กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะในการตราหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ขอเสนอตั้งที่ปรึกษาอนุกรรมการเพิ่มเติม คือ นายประชา เตรรัตน์

๔.๖ นางถวิลวดี บุรีกุล กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้กล่าวรายงานต่อที่ประชุมดังนี้

- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ การจัดสัมมนา เรื่องเวทีการประชาเสวนา “สานพลังประชาชนเพื่อปฏิรูปประเทศไทย” จำนวน ๑๐ เวที เวทีแรกจัดขึ้นในเสาร์ที่ ๑๗ ถึงวันอาทิตย์ที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘ ที่จังหวัดสุพรรณบุรี เวทีที่สองจัดขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ ถึงวันศุกร์ที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ ที่จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งทั้งสองเวทีดังกล่าวได้มีการสุ่มเลือกประชาชนที่จะเข้าร่วมการสัมมนาแล้ว ในส่วนเวทีอื่น ๆ นั้นสามารถดูรายละเอียดได้ในไลน์กลุ่มคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวเป็นความร่วมมือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันพระปกเกล้า

กรรมการท่านใดประสงค์ที่จะไปมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ใดโปรดแจ้งฝ่ายเลขานุการเพื่อจัดเตรียมที่พักและอำนวยความสะดวกสำหรับการเดินทาง และกรรมการท่านใดเป็น

สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติขอความกรุณาแจ้งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติในจังหวัดหรือภูมิภาคใกล้เคียง เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวด้วย

ในช่วงต้นเดือนมกราคม ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะอนุกรรมาธิการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จะมีการจัดโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านทางกล่องรับฟังความคิดเห็น ณ ที่ทำการไปรษณีย์ทั่วประเทศกว่า ๑,๒๐๐ แห่ง เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะถูกจัดส่งมายังคณะกรรมาธิการในทุก ๆ สัปดาห์ โดยบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดอบรมผู้เอื้อกระบวนการจากสถาบันพระปกเกล้าจำนวน ๙๐๐,๐๐๐ บาท

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ จะมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนก่อนการร่างรัฐธรรมนูญในต้นเดือนมกราคม ๒๕๕๘ และจะดำเนินการให้ได้ผลการสำรวจภายในปลายเดือนมกราคม ๒๕๕๘ ในประเด็นที่จะมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะไม่มีคำถามในประเด็นที่ทำให้สังคมเกิดความอ่อนไหวและประเด็นที่ทำให้ประชาชนเข้าใจยากโดยจะมีการสุ่มตัวอย่างประชาชนประมาณ ๔,๐๐๐ ตัวอย่างทั่วประเทศ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประมาณ ๖๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าเป็นผู้สนับสนุน และหลังจากร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จจะทำการสำรวจอีกครั้งโดยการสุ่มตัวอย่างประชาชนจำนวน ๗๗,๐๐๐ ตัวอย่าง ค่าใช้จ่ายประมาณ ๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยสำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้รับผิดชอบ

เมื่อวันเสาร์ที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะอนุกรรมาธิการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ร่วมกับคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ และสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ได้มีการจัดสัมมนา เรื่อง “สานพลังผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้สูงอายุเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันเสาร์ที่ ๒๐ ถึงวันจันทร์ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า ได้จัดโครงการเวทีประชาเสวนา เรื่อง “สานพลังนักศึกษาเพื่อปฏิรูปประเทศไทย” เพื่อรับฟังความคิดเห็นของนิสิตนักศึกษาเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมเซนทาราศูนย์ราชการ

และเมื่อวันเสาร์ที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการขับเคลื่อนเยาวชนเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย และจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อนาคตที่ดีกว่าในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดเวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นนักเรียนและ

เยาวชนกับการกำหนดอนาคตประเทศไทย ณ โรงเรียนสายปัญญา ” เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากนักเรียน และเยาวชนที่เกี่ยวกับการยกย่องรัฐธรรมนูญและการกำหนดอนาคตประเทศไทย

ซึ่งจะได้มีการรวบรวมความคิดเห็นจากทั้งสามเวทีดังกล่าวข้างต้นเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญต่อไป

ในวันศุกร์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญและคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ จัดสัมมนาเรื่อง “สานพลังเจ้าหน้าที่ของรัฐในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ” เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการยกย่องรัฐธรรมนูญจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ณ ห้องประชุม คณะกรรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา กรรมการท่านใดประสงค์จะเข้าร่วมรับฟังขอเรียนเชิญในวันและเวลาดังกล่าวข้างต้น โดยในต้นปี ๒๕๕๘ จะมีการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มครู เป็นต้น คู่ขนานไปกับเวทีการประชาเสวนา “สานพลังประชาชนเพื่อปฏิรูปประเทศไทย”

๔.๗ นางสาวสมสุข บุญยะบัญชา กรรมการ ขอเรียนเชิญกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากประธานกรรมการให้ร่วมกันพิจารณากำหนดรูปแบบของสมัชชาพลเมือง และกรรมการที่มีความสนใจและมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสมัชชาพลเมืองร่วมประชุมพิจารณากำหนดรูปแบบของสมัชชาพลเมือง เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการในวันศุกร์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมครั้งต่อไปในวันอังคารที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๑๕ นาฬิกา

นางสาวอัจฉรา สอนสมุทร

วิทยากรชำนาญการ


นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาววรินทร์พร ปณีธานธรรม

วิทยากรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี
นิติกรชำนาญการ
นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ
วิทยากรปฏิบัติการ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมาธิการ ๒
ผู้ตรวจบันทึกการประชุม 

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์