



## รายงานผลการพิจารณาศึกษา



**เรื่อง แนวทางการปฏิรูปลงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป :  
ด้านการถือและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล  
และการมีส่วนร่วมของประชาชน**

**ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น  
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รายนาม  
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ



พลโท ชาญชัย ภูทอง  
ประธานคณะกรรมการ



นายชาญวิทย์ วสียงกูร  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สอง



พลเอก พิรุณ แผ้วพลสง  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สี่



พลเอก ศุภวดี อุดมะ  
เลขาธิการคณะกรรมการ



พลเอก กิตติ อินทสร  
โฆษกคณะกรรมการ



พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์  
รองโฆษกคณะกรรมการ



ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน  
กรรมการ



พลตรี กลชัย สุวรรณบุรณ์  
กรรมการ



พลเอก ไพชยนต์ คำทันเจริญ  
กรรมการ



พลเอก อักษรา เกิดผล  
กรรมการ



พลเอก ชาตอุดม ติตถะสิริ  
กรรมการ



นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ  
กรรมการ



นายนิรวัช ปุณณกันต์  
กรรมการ



พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์  
กรรมการ



พลโท ณรงค์พันธ์ จิตต์แก้วแท้  
กรรมการ



พลโท ธรรมบุญ วิถี  
กรรมการ



นายวิทยา ผิวม่อง  
กรรมการ



พลเอก สุภรัตน์ พัฒนาวิสุทธิ์  
กรรมการ



พลอากาศเอก สุรศักดิ์ ทุ่งทอง  
กรรมการ



พลเอก ธนเกียรติ ชอบชื่นชม  
กรรมการ

รายนาม  
คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



พลเอก พิรุณ แฝ้วพลสง  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายวิทยา ผิวผ่อง  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง



พลโท ทวี แจ่มจำรัส  
อนุกรรมการ



พลตรี ธีรเดช ชัยพัฒน์  
อนุกรรมการ



นายฉัตรชัย ยอดอุดม  
อนุกรรมการ



นายสัญญาจิต พวงนาค  
อนุกรรมการ



นายคณพล ปิ่นแก้ว  
อนุกรรมการ



นายปรีชา ฮั่นสกุล  
อนุกรรมการ



พลโท เถกิงศักดิ์ เครือหงส์  
อนุกรรมการ



นายสุรจิต บุญยุบล  
อนุกรรมการ



พลเอก ธีระ กรใหม่  
อนุกรรมการและเลขานุการ



(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ สว (สนช)(กมธ๒) ๐๐๑๐/(ร ๔๘)

วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๑

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๘๔ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับข้อ ๗๘ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติคณะหนึ่ง มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการพิจารณาขอโทษเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล การส่งเสริม และการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยรวม รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |                                 |                                |
|---------------------------------|--------------------------------|
| ๑. พลโท ชาญชัย ภูทอง            | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายชาญวิทย์ วสยางกูร         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ       | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. พลเอก พิรุณ แผ้วพลสง         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| ๕. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ          | เลขาธิการคณะกรรมการ            |
| ๖. พลเอก กิตติ อินทสร           | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๗. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์     | รองโฆษกคณะกรรมการ              |
| ๘. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๙. ศาสตราจารย์นิสตาร์ เวชยานนท์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๑๐. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ   | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๑๑. พลเอก ไตรรัตน์ รั้งคะรัตน   | กรรมการ                        |
| ๑๒. พลตรี กลชัย สุวรรณบุรณ์     | กรรมการ                        |
| ๑๓. พลเอก ไพชยนต์ คำทันเจริญ    | กรรมการ                        |
| ๑๔. พลเอก อักษรา เกิดผล         | กรรมการ                        |
| ๑๕. พลเอก ชาดอุดม ติตถะสิริ     | กรรมการ                        |
| ๑๖. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ     | กรรมการ                        |
| ๑๗. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์       | กรรมการ                        |

๑๘. พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์	กรรมการ
๑๙. พลโท ณรงค์พันธ์ จิตต์แก้วแท้	กรรมการ
๒๐. พลโท ธรรมบุญ วิถี	กรรมการ
๒๑. นายวิทยา ผิวผ่อง	กรรมการ
๒๒. พลเอก ศุภรัตน์ พัฒนาวิสุทธิ์	กรรมการ
๒๓. พลอากาศเอก สุรศักดิ์ ทุ้งทอง	กรรมการ
๒๔. พลเอก ธนเกียรติ ชอบชื่นชม	กรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๙๖ ประกอบกับข้อ ๙๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

(ลงชื่อ) พลโท ชาญชัย ภู่ทอง  
(ชาญชัย ภู่ทอง)

ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวศิริวรรณ อุทัยวิสาข์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น  
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๘ - ๙  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๙

ลักขณา พิมพ์  
จุฬามาศ/เกษตรราภรณ์ ทาน

## รายงานผลการพิจารณาศึกษา

เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง  
การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๘๔ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับข้อ ๗๘ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะหนึ่ง มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาขอเข้าเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล การส่งเสริม และการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้อง คำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยส่วนรวม รวมทั้งการปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ โดยคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| ๑. พลโท ชาญชัย ภูทอง              | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายชาญวิทย์ วสยางกูร           | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นายสุธรรม พันธุ์ศักดิ์         | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม   |
| ๕. พลเอก พิรุณ แม้วพลสง           | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่   |
| ๖. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ            | เลขานุการคณะกรรมการ            |
| ๗. พลเอก กิตติ อินทสร             | โฆษกคณะกรรมการ                 |
| ๘. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์       | รองโฆษกคณะกรรมการ              |
| ๙. พลเอก ธีรชัย นาควานิช          | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ      |
| ๑๐. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์  | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๑๑. ศาสตราจารย์นิสตาร์ก เวชยานนท์ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๑๒. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ     | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๑๓. พลเอก ศิริชัย ดิษฐกุล         | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ            |
| ๑๔. พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน์     | กรรมการ                        |
| ๑๕. พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม     | กรรมการ                        |
| ๑๖. พลตรี กลชัย สุวรรณบูรณ์       | กรรมการ                        |
| ๑๗. พลเอก ไพชยนต์ คำตันเจริญ      | กรรมการ                        |

๑๘. พลเอก อักษรา ...

๑๘. พลเอก อักษรา เกิดผล	กรรมาธิการ
๑๙. พลเอก ชาดอุดม ติตถะสิริ	กรรมาธิการ
๒๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมาธิการ
๒๑. นายปรีชา บั้ววิรัตน์เลิศ	กรรมาธิการ
๒๒. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์	กรรมาธิการ
๒๓. พลโท อภิรัชต์ คงสมพงษ์	กรรมาธิการ
๒๔. นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร	กรรมาธิการ
๒๕. พลเอก มารุต ปิซโซตะสิงห์	กรรมาธิการ
๒๖. รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททวาทิน	กรรมาธิการ

อนึ่ง พลเอก มารุต ปิซโซตะสิงห์ นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททวาทิน และพลเอก ศิริชัย ดิษฐกุล ได้ขอลาออกจากตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ ตามลำดับ

ต่อมา นายสุธรรม พันธุ์ศักดิ์ ได้พ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๔ (๒) เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และพลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๙

ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๘/๒๕๕๙ วันพฤหัสบดีที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้มีมติตั้งกรรมาธิการสามัญในคณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๕ ประกอบข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๘๔ วรรคสอง ประกอบไปด้วย พลโท ณรงค์พันธุ์ จิตต์แก้วแท้ พลโท ธรรมบุญ วิถี นายวิทยา ผิวผ่อง พลเอก สุภรัตน์ พัฒนาวินสุทธิ และพลอากาศเอก สุรศักดิ์ ทุ่งทอง

จากนั้น ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้มีมติตั้ง พลเอก ธนเกียรติ ขอบชื่นชม เป็นกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่างตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๕

ต่อมา พลเรือเอก ยุทธนา พักผลงาม ได้พ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙๙ (๒) เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งปัจจุบันกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. พลโท ชาญชัย ภูทอง	ประธานคณะกรรมาธิการ
๒. นายชาญวิทย์ วสยางกูร	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. พลเอก พิรุณ แผ้วพลสง	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่
๕. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ	เลขานุการคณะกรรมาธิการ
๖. พลเอก กิตติ อินทสร	โฆษกคณะกรรมาธิการ
๗. พลเอก เทพพงศ์ ทิพยจันทร์	รองโฆษกคณะกรรมาธิการ

๘. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๙. ศาสตราจารย์นิสตาร์ เวชยานนท์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๐. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๑๑. พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน์	กรรมการ
๑๒. พลตรี กลชัย สุวรรณบุรณ์	กรรมการ
๑๓. พลเอก ไพชยนต์ คำทันเจริญ	กรรมการ
๑๔. พลเอก อักษรา เกิดผล	กรรมการ
๑๕. พลเอก ชาทอุดม ติตถะสิริ	กรรมการ
๑๖. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ	กรรมการ
๑๗. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์	กรรมการ
๑๘. พลเอก อภิรัชต์ คงสมพงษ์	กรรมการ
๑๙. พลโท ณรงค์พันธ์ จิตต์แก้วแท้	กรรมการ
๒๐. พลโท ธรรมบุญ วิถี	กรรมการ
๒๑. นายวิทยา ผิวผ่อง	กรรมการ
๒๒. พลเอก ศุภรัตน์ พัฒนาวิสุทธิ์	กรรมการ
๒๓. พลอากาศเอก สุรศักดิ์ ทุ่งทอง	กรรมการ
๒๔. พลเอก ธนเกียรติ ชอบชื่นชม	กรรมการ

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อ ๘๖ ประกอบกับข้อ ๘๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

#### ๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว โดยมีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง คือ คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๖ ด้าน อันได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามข้อ ๘๑ วรรคสี่ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับข้อ ๘๖ วรรคสี่ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑) พลเอก พิรุณ แฉ้วพลสง	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒) นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ	รองประธานคณะอนุกรรมการ
๓) นายวิทยา ผิวผ่อง	อนุกรรมการ
๔) พลโท ทวี แจ่มจำรัส	อนุกรรมการ

๕) พลตรี ธีรเดช ชัยพัฒน์	อนุกรรมการ
๖) นายฉัตรชัย ยอดอุดม	อนุกรรมการ
๗) นายสัญญาจิต พวงนาค	อนุกรรมการ
๘) นายคณพล ปิ่นแก้ว	อนุกรรมการ
๙) นายปรีชา ฮุ้นสกุล	อนุกรรมการ
๑๐) พลโท เถกิงศักดิ์ เครือหงส์	อนุกรรมการ
๑๑) นายสุรจิต บุญยุบล	อนุกรรมการ
๑๒) พลเอก ธีระ กรใหม่	อนุกรรมการและเลขานุการ

### ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

๑) นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ	ประธานที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒) พลเอก สมศักดิ์ แสงจันทร์เลิศ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๓) พลโท พร ภิเศก	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๔) นายชัชวาล วงศ์ริจันทร์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๕) นายสมศักดิ์ มีเสถียร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๖) นายสรวิทย์ รัฐพิทักษ์ธิดา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๗) นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๘) นายปวีณ นราเมธกุล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๙) นายฉลองกรุง ภาคกุล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๐) ผศ.ดร.อิศเรศ คັນสนีย์วิทย์กุล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๑) นางสาวพิมพ์นารา บัวเกิด	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๒) นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๓) นายธนภณ วัฒนกุล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๔) รศ.ดร.ปิยะนุช เงินคล้าย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๕) รศ.พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๖) รศ.ดร.อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๗) ผศ.ดร. อิชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๘) นายพงษ์ศักดิ์ กวีนันท์ชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑๙) นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๐) นายประเสริฐ วชิรเชื่อนพันธ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๑) นายมานะ บุญยะโกศา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๒) นายสำเนา รัตมิตัต	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๓) นายณรงค์ ศรีธรรมมา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๔) นายศุภสัมพันธ์ หนูสวัสดิ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๕) นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๒๖) นายฉัตรกุล ชื่นสุวรรณกุล	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๗) นายวัชรพงษ์ สุกิจจานนท์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๘) นางสาวมณีรัตน์ ศิริโชติ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๒๙) พันจ่าเอก ดร.สาคร สิทธิศักดิ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๓๐) นายหมวดโทเอกพันธุ์ คุปต์วัช	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๓๑) นางชมพูนุช ปัญญาภาวิน	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

## ๒. วิธีการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการ

๒.๑ จัดให้มีการประชุมคณะอนุกรรมการ จำนวน ๓๐ ครั้ง

๒.๒ การเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง

### ๒.๒.๑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑) นายอนุพันธ์ พานิช	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี
๒) นายสุวิชา เพ็งไพบูลย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย และระเบียบท้องถิ่น
๓) นายจุมพล สมุทรวินิจฉัยพันธุ์	นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ
๔) นางสาวราภรณ์ ขวัญเรือน	นิติกรชำนาญการ
๕) นายปรเมศวร์ โตอติแพทย์	นิติกรชำนาญการ
๖) นายพิมมนต์ อรัญพูล	นิติกรชำนาญการ
๗) นายไพบูลย์ แย้มทวีตระกูล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๘) นางสาวเพชร ปั่นเก่า	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

๒.๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- นายพิชัย ชัยสัมฤทธิ์โชค	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ
---------------------------	---

๒.๒.๓ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

- นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ	หัวหน้าสำนักงานฯ
---------------------------	------------------

๒.๓ คณะอนุกรรมการได้จัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น จำนวน ๑ ครั้ง ดังนี้

- สัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ด้านภารกิจ การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ระหว่างวันที่ ๑๖ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมวรบุรี อโยธยา คอนเวนชั่น รีสอร์ท จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๓. ที่ประชุมคณะกรรมการได้แต่งตั้ง นางสาวศิริวรรณ ฤกษ์วิสาข์ ผู้บังคับบัญชา  
กลุ่มงาน สำนักกรรมการ ๒ ทำหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ตามข้อ ๕๑ วรรคสาม  
แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๒๒๑ ประกอบกับข้อ ๘๖  
วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. ผลการพิจารณา ...

#### ๔. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการธิการขอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคณะกรรมการได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการพิจารณาศึกษารายละเอียดของเรื่องดังกล่าว

ในการจัดทำรายงาน คณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาพร้อมด้วยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

พลเอก



(สุภาวดี อุดมสะ) )

เลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## คำนำ

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทยยังประสบปัญหาข้อขัดข้องในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายด้าน อันได้แก่ รูปแบบ โครงสร้างองค์กร หน้าที่ และอำนาจ การบริหารจัดการด้านภารกิจ การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนซึ่งถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้พิจารณาศึกษาหาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาดัง ๔ ด้าน คือ ด้านภารกิจและการจัดตั้งด้านการบริหารการคลัง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดัง ๔ ด้าน ที่เหมาะสม

สำหรับเนื้อหาของรายงานประกอบด้วย ๖ บท คือ บทที่ ๑ บทนำ บทที่ ๒ ภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทที่ ๓ การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทที่ ๔ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทที่ ๕ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น และบทที่ ๖ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ โดยที่ในผลการศึกษาจะนำเสนอสภาพปัญหาในปัจจุบัน แนวทางการปฏิรูป และข้อเสนอแนะ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอของรายงานฉบับนี้จะเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

# สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(ก) - (ข)
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	
๑. กล่าวนำ	๑
๒. ความเป็นมา	๑
๓. คำถามและประเด็นที่พิจารณาศึกษา	๒
๔. วัตถุประสงค์	๒
๕. ขอบเขตการศึกษา	๒
๖. การดำเนินการศึกษา	๓
<b>บทที่ ๒ ภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	
๑. การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๘
๒. ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ	๙
๓. การกำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๙
๔. การจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามศักยภาพ และความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๘
๕. การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๑
๖. การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๒
<b>บทที่ ๓ การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	
๑. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจ	๒๔
๒. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๔ - ๖๓
๓. ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น ณ ปัจจุบัน	๖๔ - ๘๕
๔. แนวทางการปฏิรูปการบริหารการคลัง	๘๕ - ๑๐๐
<b>บทที่ ๔ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	
๑. หลักการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	๑๐๑ - ๑๑๓
๒. ภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๑๔ - ๑๒๑
๓. บทสรุปของสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทาง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล	๑๒๒ - ๑๒๔
<b>บทที่ ๕ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	
๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑๒๖ - ๑๓๔
๒. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑๓๔ - ๑๓๘
๓. ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วม	๑๓๘ - ๑๓๙
๔. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๓๙ - ๑๔๒
๕. แนวทางการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑๔๒ - ๑๔๔

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

### บทที่ ๖ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

๑. สรุปผลการศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	
๑.๑ ด้านภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๔๕ - ๑๔๘
๑.๒ ด้านการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๔๙ - ๑๖๔
๑.๓ ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๖๕ - ๑๖๖
๑.๔ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑๖๗
๒. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑๖๘ - ๑๗๒

### ภาคผนวก

ผนวก ก ข้อมูลภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จำนวน ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม	
ผนวก ข การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๗,๗๗๔ แห่ง	
ผนวก ค การจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
ผนวก ง ร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....	
ผนวก จ ร่างพระราชบัญญัติหน้าที่และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....	
ผนวก ฉ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามประกาศ ก.ก.ถ. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอน	
ผนวก ช ประมาณการรายรับและรายรับจริงปีงบประมาณ ๒๕๖๑	
ผนวก ซ สรุปผลการสัมมนาแนวทางการปฏิรูปด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
ผนวก ฅ ตารางสรุปผลการสัมมนากลุ่มย่อยเรื่องแนวทางการปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
ผนวก ฎ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างส่วนราชการและระดับตำแหน่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘	
ผนวก ฏ บัญชีแสดงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแยกตามประเภท สายงาน และระดับตำแหน่ง	
ผนวก ฐ สรุปผลการสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ด้านภารกิจ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน” ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมวารี อโยธยา คอนเวนชั่น รีสอร์ท จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	

รายละเอียดภาคผนวก ก - ฎ สามารถสแกนผ่านคิวอาร์โค้ด (QR - Code)



(ก)

## บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจ และการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปสู่แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทั้งในเรื่องของการดำเนินการตามภารกิจ หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความชัดเจน มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การบริหารงานบุคคลซึ่งขาดประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ การคลัง รวมถึงยังขาดกลไกการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการปฏิรูปตามผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ดังนี้

สรุปผลการศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้านภารกิจ และการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ๑. ด้านภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ๑) การกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) กำหนดเป็น ๒ รูปแบบดั้งเดิม

- รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

- รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(๒) ควรกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายอำนวยการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัด สนับสนุนด้านวิชาการ ด้านเทคนิค และรับผิดชอบภารกิจบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะโครงการภาพรวมของจังหวัด

- เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น

#### ๒) ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ควรกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ดังนี้

- “ส่วนกลาง” กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข)

- “ส่วนภูมิภาค” กำกับดูแล ประสาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- “ส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ และดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ ภาคเอกชน และองค์กรอื่น

**๓) กำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ควรกำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งภารกิจออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม (รายละเอียดการจัดการกิจปรากฏตามเอกสารที่แนบท้ายบทสรุปผู้บริหาร)

(๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน ซึ่งจะต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดอยู่ในกลุ่มที่ ๑, ๒, และ ๓ และจะต้องมีฐานะเป็นเทศบาล

**๔) การจัดกลุ่มองค์กรปกครองท้องถิ่นตามศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

โดยนำหลักการพิจารณาจากความสามารถ ได้แก่ จำนวนรายได้ และภาระหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดูแลและให้บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(๑) กำหนดสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามศักยภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๒) เป็นหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจที่สามารถเลือกดำเนินการได้ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่

(๔) เป็นแรงจูงใจที่สำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีความพร้อมที่จะดำเนินการภารกิจตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่

ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตามค่างานที่รัฐมอบและตามภาระความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวนร้อยละ ๔๐ ของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี เป็นค่าบริหารจัดการภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่า ๆ กัน

(ค)

ส่วนที่ ๒ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนที่เหลือจำนวนร้อยละ ๖๐ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภาระความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ โดยจัดสรรตามสัดส่วนจำนวนประชากร ร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวนพื้นที่ ร้อยละ ๒๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป และความหนาแน่นของประชากร ร้อยละ ๑๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป

#### ๕) การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ หากมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยดำเนินการได้ ๓ แนวทาง ดังนี้

(๑) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ ให้ประชาชนเลือกรูปแบบการจัดตั้ง เพื่อยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล

(๒) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ ให้ประชาชนเลือกรูปแบบการจัดตั้ง เพื่อควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือยกฐานะเป็นเทศบาล

(๓) หลังการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากประชาชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงเจตนาพร้อมในการยกฐานะหรือควรรวมก็ทำได้โดยทำประชามติ และนายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้จัด

#### ๖) การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่กำหนดใหม่ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทันที และต้องมอบทั้งภารกิจ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ ที่ส่วนราชการเดิมดำเนินการอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยทันทีด้วย

### ๒. ด้านการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ๑) แนวทางการปฏิรูประายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภารกิจหน้าที่)

**ส่วนที่ ๑** ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม

**ส่วนที่ ๒** ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกดำเนินการตามความสมัครใจ ตามความต้องการ และความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ

(รายละเอียดตาม ๑. ภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในข้อที่๓) และ ๔)

#### ๒) แนวทางการปฏิรูประายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### ๒.๑) แนวทางปฏิรูปที่ไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายหน่วยงานสามารถดำเนินการได้ทันที

๒.๑.๑) การปฏิรูปการสร้างความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการคลังท้องถิ่น

๒.๑.๒) การปฏิรูปการสร้างความปลอดภัยในการใช้จ่ายงบประมาณ

(ง)

๒.๑.๓) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

๒.๑.๔) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๕) การปฏิรูปการเปิดเผยรายจ่ายที่แท้จริงและเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๖) การปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง ต้องมีแผนปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง เพื่อสร้างพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย

**๒.๒ การปฏิรูปที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายจึงจะนำไปใช้ได้**

**๑) การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง**

**๑.๑) การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บรายได้จากแหล่งใหม่**

**๑.๒ การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ให้เพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษี และควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการใด ๆ จากผู้ใช้หรือผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นด้วย

**๑.๓ การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการกระจายภาษีสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรม

**๒) การปฏิรูปการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษี**  
การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรูปแบบ ดังนี้

๒.๑) จัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

๒.๒) พัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มาจากภาษีและตลาดทุน

**๓. ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้**

๓.๑ ควรให้ ก.ธ. และ ก.กลาง ยุบรวมเป็น ก.ธ. ส่วน ก.จังหวัด ปรับเป็น อ.ก.ธ.

๓.๒ ควรปรับโครงสร้าง อปท. ให้มีขนาดใหญ่ เพื่อสร้างความก้าวหน้าและจูงใจข้าราชการให้มีการถ่ายโอนมากขึ้น

๓.๓ ควรกำหนดให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปยัง อปท. มีสิทธิกลับมาเลื่อนระดับที่สูงขึ้น ในส่วนราชการเดิมได้

๓.๔ รัฐควรจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามอัตราตำแหน่ง

๓.๕ ควรกำหนดให้ ก.ธ. ดำเนินการสรรหาบุคลากรแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๖ ในกรณีมีเหตุผลจำเป็นให้ ก.ธ. มีอำนาจให้โอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้

(จ)

๓.๗ ให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลเฉพาะของปลัด  
รองปลัด และหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนข้าราชการอื่น ลูกจ้าง และพนักงานจ้างให้เป็นอำนาจของปลัด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๘ ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถโอนสับเปลี่ยนข้ามประเภทของ อปท. ได้

๓.๙ การจ้างพนักงานจ้างเป็นจำนวนมากจนเกิดภาวะคนล้นงาน ให้ถือหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่าย  
บุคลากรร้อยละ ๔๐ เช่นเดิม

๓.๑๐ กำหนดวาระการปฏิบัติหน้าที่ของปลัด อปท. แห่งละไม่เกิน ๔ ปี แต่เมื่อครบวาระ  
การดำรงตำแหน่งแล้วให้เป็นไปตามความประสงค์ของ อปท. แต่ละแห่ง

#### ๔. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้

๑) ปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๑) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมาย และแนวทางดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๒) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ  
และให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของประชาชน

๑.๓) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระเบียบบังคับให้เปิดเผยและจัดให้มี  
การบริการรับรู้ข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๔) กำหนดปัจจัยค่าแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการ  
ที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๕) มีมาตรการคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับผลร้ายจากการมีส่วนร่วม

๒) มีกลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑) มีกลไก กระบวนการที่ให้ภาคีทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา  
ในการปกครองท้องถิ่น

๒.๒) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณแผนพัฒนา  
ท้องถิ่น

๒.๓) ให้การศึกษาโดยปรับหลักสูตรพื้นฐานให้นักเรียนได้มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วม

๒.๔) ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อให้เกิดเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง

๒.๕) สร้างวัฒนธรรมการเมืองแนวใหม่ให้เกิดความเป็นพลเมือง

๒.๖) วิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผยหรือในทางลับ

๓) ศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละชุมชน เพื่อให้ประชาชนในทุกชุมชน  
เปลี่ยนแปลงทัศนคติและเข้าใจประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าสนใจเรื่องปากท้องของประชาชน

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ๑. ด้านภารกิจและการจัดตั้ง

๑) เสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑.๑) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ...

๑.๒) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ...

๑.๓) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ...

(ฉ)

๒) เสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑) กำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม

๒.๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็น

๒.๓) กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔) ควรกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

๒.๕) ควรกำหนดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการภารกิจที่ทับซ้อนกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจลักษณะใกล้เคียงกัน

๒.๖) รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมอบภารกิจบุคลากร วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยทันที

๓) เสนอปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

๒. ข้อเสนอแนะด้านการคลังเกี่ยวกับรายได้

๑) แนวทางปฏิบัติโดยไม่ต้องแก้กฎหมาย

- ให้หน่วยงานดำเนินการตามแนวทางที่เสนอในข้อ ๒.๑ หน้า (ค)

๒) แนวทางที่ต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง

๒.๑ ดำเนินการตามข้อ ๒.๒ หน้า (ง)

๒.๒ เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้อย่างเร่งด่วน ให้ยกร่างพระราชบัญญัติ

๒ ฉบับ ดังนี้

๒.๒.๑) ยกร่างพระราชบัญญัติรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

๒.๒.๒) ยกร่างพระราชบัญญัติหน้าที่และการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

๒.๓) แก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดตั้งสหการได้

๓. ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) แนวทางแก้ไขโดยไม่ต้องแก้กฎหมาย

๑.๑) กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลให้โอกาสข้าราชการถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับโอกาสกลับมารับราชการในส่วนราชการเดิม หรือการปรับระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น

๑.๒) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านบุคลากรตามอัตราตำแหน่ง โดยพิจารณาตามกรอบของภารกิจ

(ข)

๒) แนวทางแก้ไขแก้กฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง

- ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ตามที่เสนอไว้ในตารางแนวทางการปฏิรูป ข้อ ๓.๑ และข้อ ๓.๕ - ๓.๑๐ หน้า (ค) ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย

#### ๔. ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑) แนวทางแก้ไขโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย

๑.๑) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นจัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในแต่ละด้านอย่างเป็นรูปธรรม

๑.๒) ควรจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓) รัฐควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจน

๑.๔) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่มประชาคมท้องถิ่นที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๕) ควรให้สถาบันการศึกษาให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชนท้องถิ่น โดยร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานสาขาประจำจังหวัดของสภาพนายความ

๒) แนวทางแก้ไขแก้กฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง

๒.๑) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้ครอบคลุมถึงการจัดทำประชาคม

๒.๒) ปรับปรุง กฎ ระเบียบ แผนดำเนินงานของท้องถิ่น โดยบัญญัติให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓) แก้ไขเพิ่มเติมบทวน ปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมวดการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้น

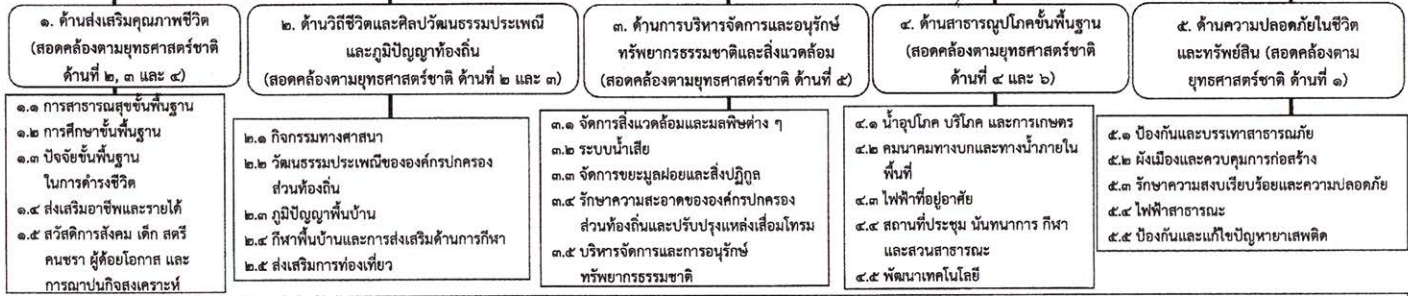
๒.๔) กำหนดระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับที่เป็นกฎหมายกลางเพื่อสร้างแรงจูงใจและสร้างการรับรู้ในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย และร่วมกำหนดทิศทางเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

-----

การจัดการกิจการที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

๑).

ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม



๒.

ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุมัติให้ดำเนินการ

๖. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน (สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ ๒)

- ๖.๑ งานสหภาพ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- ๖.๒ งานสหกรณ์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนเอง
- ๖.๓ งานสหกรณ์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนร่วมกับภาคเอกชน
- ๖.๔ งานสหกรณ์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนมาดำเนินการแทน
- ๖.๕ งานสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงพยาบาลตั้งแต่ ๑๐ เตียงขึ้นไป
- ๖.๖ งานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การจัดให้มีการศึกษาที่สูงกว่าขั้นพื้นฐาน เช่น อาชีวศึกษา มหาวิทยาลัย
- ๖.๗ งานสาธารณูปโภคขั้นพัฒนา
- ๖.๘ งานอื่น ๆ ตามความต้องการของประชาชนและความจำเป็นของพื้นที่

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐)

ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์

- ๑. ด้านความมั่นคง
- ๒. ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- ๓. ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
- ๔. ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
- ๕. ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ๖. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

การจัดการกิจที่รุ่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ภารกิจที่รุ่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม

ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต	ด้านวิถีชีวิตและศิลปวัฒนธรรมประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ด้านสาธารณสุขปลอดภัยขั้นพื้นฐาน	ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
<p><b>(๑) การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน</b> (๑.๑) สุขภาพแม่ เด็ก วัยทำงาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส (๑.๒) พฤติกรรมสุขภาพ และกิจกรรมเพื่อการสาธารณสุข ( ๑.๓) สถานบริการสาธารณสุข (๑.๔) เฝ้าระวัง คุ้มครอง ป้องกัน และระงับโรคติดต่อ (๑.๕) ตรวจรักษาพยาบาลเบื้องต้น (๑.๖) สุขภาพโภชนาการ และอนามัยสิ่งแวดล้อม (๑.๗) คุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยา (๑.๘) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)</p> <p><b>(๒) การศึกษาขั้นพื้นฐาน</b> (๒.๑) การศึกษาก่อนปฐมวัย (๒.๒) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (๒.๓) การศึกษาระดับประถมศึกษา (๒.๔) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา (๒.๕) การศึกษาระดับอาชีวศึกษา (๒.๖) การศึกษาอกระบบ (๒.๗) การโภชนาการในสถานศึกษา (๒.๘) ระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ และสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษาและการเรียนรู้ (๒.๙) การศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ</p>	<p><b>(๑) กิจกรรมทางศาสนา</b> (๑.๑) ทำนุบำรุงกิจกรรมทางศาสนา (๑.๒) พัฒนาความเข้าใจและการปฏิบัติตามหลักศาสนา</p> <p><b>(๒) วัฒนธรรมประเพณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b> (๒.๑) อนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น (๒.๒) ตูรแลรักษาโบราณสถาน</p> <p><b>(๓) ภูมิปัญญาพื้นบ้าน</b> - ปราชญ์ชาวบ้าน และภูมิปัญญาท้องถิ่น</p> <p><b>(๔) กีฬาพื้นบ้านและการส่งเสริมด้านการศึกษา</b> (๔.๑) กีฬาพื้นบ้าน (๔.๒) การส่งเสริมด้านการศึกษา</p> <p><b>(๕) ส่งเสริมการท่องเที่ยว</b> (๕.๑) งานเทศกาลประจำปีในพื้นที่ (๕.๒) อนุรักษ์แหล่งการท่องเที่ยวในพื้นที่ (๕.๓) จัดกิจกรรมการท่องเที่ยว และแผนพัฒนาการท่องเที่ยว (๕.๔) การบริการการท่องเที่ยว (๕.๕) สินค้าพื้นบ้านของฝาก ของที่ระลึก</p>	<p><b>(๑) จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ</b> (๑.๑) แผนปฏิบัติการเพื่อควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ (๑.๒) ตรวจวัดคุณภาพน้ำ เสียง อากาศ (๑.๓) ระบบการจัดการกากของเสีย สารอันตราย</p> <p><b>(๒) ระบบน้ำเสีย</b> - ระบบกำจัดน้ำเสีย บำบัดน้ำเสีย และทางระบายน้ำทั้งในและนอกอาคาร</p> <p><b>(๓) จัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</b> - ระบบขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</p> <p><b>(๔) รักษาความสะอาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม</b> (๔.๑) ตูรแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า (๔.๒) พัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม</p> <p><b>(๕) บริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ</b> (๕.๑) อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (๕.๒) สร้างและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรของชาติในท้องถิ่น (๕.๓) ตูรแลรักษาและป้องกันการกัดเซาะตลิ่งและชายฝั่ง</p>	<p><b>(๑) น้ำอุปโภค บริโภค และการเกษตร</b> (๑.๑) กิจกรรมพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะ (๑.๒) ระบบน้ำประปา (๑.๓) ระบบน้ำบาดาล (๑.๔) ระบบน้ำเพื่อการเกษตร (๑.๕) ระบบน้ำเพื่ออุตสาหกรรม</p> <p><b>(๒) คมนาคมทางบกและทางน้ำภายในพื้นที่</b> (๒.๑) แผนการก่อสร้างและบำรุงรักษายานและสะพาน (๒.๒) จัดระบบการจราจรทางบก (๒.๓) จัดระบบการจราจรทางน้ำ (๒.๔) จัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารทางบกและทางน้ำ</p> <p><b>(๓) ไฟฟ้าที่อยู่อาศัย</b> - จัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่างในครัวเรือนและสำนักงาน</p> <p><b>(๔) สถานที่ประชุม นันทนาการ กีฬา และสวนสาธารณะ</b> (๔.๑) สถานที่ประชุม (๔.๒) สนามกีฬา สนามกีฬา (๔.๓) สวนสาธารณะ</p> <p><b>(๕) พัฒนาเทคโนโลยี</b> (๕.๑) ศูนย์บริการข้อมูลและถ่ายทอดเทคโนโลยี (๕.๒) สร้างเครือข่ายดิจิทัลชุมชน</p>	<p><b>(๑) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</b> (๑.๑) แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (๑.๒) ระบบป้องกันบรรเทาสาธารณภัย (๑.๓) อพปร. (๑.๔) ระบบเตือนภัยและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ (๑.๕) ช่วยเหลือผู้ประสบภัย</p> <p><b>(๒) ฝังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง</b> (๒.๑) ฝังเมือง (๒.๒) ควบคุมอาคาร</p> <p><b>(๓) รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย</b> (๓.๑) จัดระเบียบชุมชน (๓.๒) รับแจ้ง และการอนุญาตประกอบกิจการ (๓.๓) ควบคุมการประกอบกิจการ (๓.๔) การดำเนินคดีอาชญากรรมข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น (๓.๕) งานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน</p> <p><b>(๔) ไฟฟ้าสาธารณะ</b> - ติดตั้ง บำรุงรักษา ไฟฟ้าสาธารณะ</p> <p><b>(๕) ป้องกันและแก้มิปัญหาเสาพิศ</b> (๕.๑) ติดตั้ง สอดส่องพฤติกรรมกลุ่มเสี่ยง (๕.๒) สร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติด ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนกลุ่มเสี่ยง (๕.๓) ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดให้เข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาทุกระบบ (๕.๔) สนับสนุนการประกอบอาชีพให้กับผู้ผ่านการบำบัดรักษา</p>
<p><b>(๓) ป้องกันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต</b> (๓.๑) ชุมชนแออัด (๓.๒) สวัสดิการชุมชน (๓.๓) จัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย</p>				

ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต	ด้านวิถีชีวิตและศิลปวัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน	ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
<p>(๔) ส่งเสริมอาชีพและรายได้</p> <p>(๔.๑) แผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพ</p> <p>(๔.๒) ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ</p> <p>(๔.๓) ตลาด</p> <p>(๔.๔) กลุ่มอาชีพและสหกรณ์</p> <p>(๕) สวัสดิการสังคม เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส และการฃาปนกิจสงเคราะห์</p> <p>(๕.๑) สงเคราะห์และสวัสดิการเด็ก</p> <p>(๕.๒) สงเคราะห์และสวัสดิการสตรี</p> <p>(๕.๓) สงเคราะห์และสวัสดิการผู้สูงอายุ</p> <p>(๕.๔) สงเคราะห์และสวัสดิการผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส</p> <p>(๕.๕) ฃาปนกิจสงเคราะห์</p>				
รวม ๒๔ กิจกรรม	รวม ๑๒ กิจกรรม	รวม ๑๐ กิจกรรม	รวม ๑๕ กิจกรรม	รวม ๑๗ กิจกรรม
รวมทั้งสิ้น ๘๓ กิจกรรม				

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑. กล่าวนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับงบประมาณ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วย ซึ่งนับแต่ที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลบังคับใช้ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการที่ผ่านมาซึ่งมีปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนอื่น ๆ ความไม่พร้อมด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ราชการส่วนกลางไม่ถ่ายโอนภารกิจ การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหน้าที่ ความรับผิดชอบและงบประมาณ ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ ปัญหาหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ ที่ราชการส่วนกลางมอบให้ รวมถึงปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

### ๒. ความเป็นมา

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ โดยให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๖ ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านนโยบายการจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านที่เกี่ยวข้อง

ในคราวประชุมคณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑ วันพุธที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้งการบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ๓. คำถามและประเด็นที่พิจารณาศึกษา

คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยมุ่งแสวงหาคำตอบจากคำถามใน ๔ ประเด็น ดังนี้

#### ๓.๑ คำถามซึ่งต้องการคำตอบในการพิจารณาศึกษา

๑) สภาพปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อกฎหมาย/แนวคิด/ข้อเท็จจริง/สภาพปัจจุบัน) เป็นอย่างไร

๑.๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลักคิด หลักการ และหลักปฏิบัติเป็นอย่างไร

๑.๒) แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างไร

๑.๓) สภาพปัจจุบันเป็นอย่างไร

๒) มีปัญหา/อุปสรรคอะไรบ้างที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง/ปฏิรูป

๓) แนวทางการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหา/อุปสรรคควรเป็นอย่างไร

๔) ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปมีอะไรบ้าง

#### ๓.๒ ประเด็นที่พิจารณาศึกษา

๑) เรื่อง ภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) เรื่อง การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) เรื่อง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๔. วัตถุประสงค์

๑) เพื่อทราบสภาพปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

๒) เพื่อทราบปัญหา/อุปสรรค ที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง/ปฏิรูป

๓) เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

๔) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สู่การปฏิบัติ

อย่างเป็นรูปธรรม

### ๕. ขอบเขตการศึกษา

คณะอนุกรรมการด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจ การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

#### ๕.๑ มิติเนื้อหา

๑) ด้านหลักคิดหลักการ ในกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒) ด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ ในกรอบกฎหมายปัจจุบันทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓) ด้านการคลัง ในกรอบการจัดสรรของรัฐในปัจจุบันหรือตามที่รัฐอาจจะเพิ่มเติมในอนาคต

๔) ด้านการบริหารงานบุคคล ในกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๖๐

๕) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๕.๒ มิติเวลา การปฏิรูปภายในระยะเวลา ๕ ปี หรือตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

## ๖. การดำเนินการศึกษา

คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการศึกษาโดยการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริง การจัดการสัมมนาเพื่อให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

### ๖.๑ การเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง

#### กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑) นายอนุพันธ์ พานิช	ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี
๒) นายสุวิชา เพ็งไพบูลย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย และระเบียบท้องถิ่น
๓) นายจุมพล สมุทรวิจิตรพันธ์	นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ
๔) นางสาวราภรณ์ ขวัญเรือน	นิติกรชำนาญการ
๕) นายปรเมศวร์ โตอดิแพทย์	นิติกรชำนาญการ
๖) นายพิมมนต์ อรัญพูล	นิติกรชำนาญการ
๗) นายไพบูลย์ แยมทวีตระกูล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
๘) นางสาวเพชรรา ปั่นเก่า	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

#### สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- นายพิชัย ชัยสัมฤทธิ์โชค	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ
---------------------------	---

#### สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

- นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ	หัวหน้าสำนักงานฯ
---------------------------	------------------

### ๖.๒ การจัดสัมมนา

- สัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ด้านภารกิจ การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ระหว่างวันที่ ๑๖ - ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมวรบุรี อโยธยา คอนเวนชัน รีสอร์ท จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

### ๖.๓ ศึกษาจากกฎหมายเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- ๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- ๒) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
- ๓) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑)

- แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)

๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๕) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๖) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๗) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๘) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๙) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑๐) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ

๑๑) ร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. .... และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓)

๑๒) ร่างพระราชระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

๑๓) เอกสารร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ยกเว้นโดย

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๔) เอกสารร่างพระราชบัญญัติหน้าที่และการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ยกเว้นโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๕) แนวทางการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ ๓ การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรม

๑๖) หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๗) เอกสารการจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ปฏิรูปท้องถิ่นไทย : ประชาชนอยากได้อะไร” ของคณะกรรมการด้านความร่วมมือและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑๘) รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

๑๙) รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๒๐) รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

๒๑) ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย : บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล อัครณัฐ วงศ์ปรีดี

๒๒) การปฏิรูประบบการคลัง (รายได้) ท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดย สรล มารู้

๒๓) การวิเคราะห์โครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย วรพิทย์ มีมาก

๒๔) รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กระทรวงมหาดไทย เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

๒๕) แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ศ.ดร.สกันธ์ วรัญญวัฒน์

๒๖) เอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบริบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๑ ณ เดอะ มันทรีนี่ เชียงราย รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย "ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น" โดย รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ

๒๗) เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

๒๘) เอกสารร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง จัดตั้งสหการ...พ.ศ. ....

๒๙) ร่างเอกสารขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๓๐) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(๑) ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย พิชิต รัชตพิบูลภพ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง บรรเจิด สิงคะเนติ และ ดารุณี พุ่มแก้ว

(๓) ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย ปิยธิดา โคนโพธิ์

(๔) ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา จิตนุพงศ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

(๕) ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบ บัญชีคอมพิวเตอร์ (e - LAAS) ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

(๖) รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม ๒๕๖๐ (ศ.จรัส สุวรรณมาลา วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ)

(๗) วิทยานิพนธ์เรื่องแนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย โดย นายคมกฤษ อารัตน์วิไล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๐

หน้าว่าง

## บทที่ ๒

### ภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบหลากหลายและแตกต่างกัน อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจซ้ำซ้อนกันและไม่มีเป้าหมายหรือหลักเกณฑ์ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง ที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการปกครองตนเอง ซึ่งจากเดิมการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึง พื้นที่ ขนาด ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ของพื้นที่นั้น ๆ ว่าสามารถบริหารจัดการ ได้หรือไม่ รวมทั้งต้องเป็นความประสงค์ของประชากรในท้องถิ่นด้วย แต่ปัจจุบันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบก้าวกระโดด ไม่ได้คำนึงถึงขนาด ความหนาแน่นของประชากร รายได้ ความสามารถในการบริหารจัดการและความประสงค์ของประชากรในท้องถิ่นนั้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้มีความแตกต่างกันมากทั้งในด้านพื้นที่ ประชากร และรายได้ในการบริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไร่ จังหวัด อุทัยธานี มีพื้นที่ ๒,๔๑๖.๐๕ ตารางกิโลเมตร ซึ่งใหญ่กว่าจังหวัดหลายจังหวัด เช่น จังหวัดสมุทรสงคราม มีพื้นที่ ๓๘๓.๔๙ ตารางกิโลเมตร ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางกระสอบ จังหวัดสมุทรปราการ มีพื้นที่ ๐.๙๖ ตารางกิโลเมตร หรือในด้านงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลแควใหญ่ จังหวัด นครสวรรค์ มีรายได้รวมเพียง ๑๘.๗๖ ล้านบาท ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ จังหวัด สมุทรปราการ มีรายได้รวม ๕๗๔.๕๐ ล้านบาท แต่ต้องรับผิดชอบและบริหารจัดการภารกิจเช่นเดียวกัน จึงไม่สามารถคาดหวังได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ กิจกรรมสาธารณะและบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพใกล้เคียงกัน ประกอบกับในทางปฏิบัติ ยังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการมอบภารกิจ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขอบเขตของงาน จากภารกิจที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักถูกตีความว่าไม่อยู่ภายใต้ ขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการกำหนดภารกิจตามกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ไม่ชัดเจนและไม่เป็นระบบ ไม่มีการจัดหมวดหมู่ และใช้ข้อความ ไม่ทันสมัย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่เข้าใจและความไม่ชัดเจนว่าจะสามารถ ดำเนินการได้แค่ไหน อย่างไร รวมทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ยังใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ถ่ายโอน ภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสืบเนื่องจากปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยมีองค์ประกอบที่มีความแตกต่างกันสูงมาก การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ของตนเองจากการจัดเก็บภาษีบางประเภทและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามรายหัวประชากรหรือขนาดพื้นที่ จึงไม่ตอบโจทย์ที่ต้องการให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมสาธารณะให้มีประสิทธิภาพได้ ทำให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังขาดงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจที่รัฐบาลมอบให้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้และงบประมาณจำกัด

นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลยังเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการมอบภารกิจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาแย่งกันพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากข้าราชการพลเรือน ทำให้ไม่สามารถโอนย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งกันได้อย่างเป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่มีมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ลักษณะงาน ค่าตอบแทนและคุณวุฒิเช่นเดียวกัน ทำให้ไม่มีข้าราชการสมัครใจโอนย้ายไปปฏิบัติงานส่วนท้องถิ่น จากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีความกังวลว่าหากถูกถ่ายโอนไปเป็นพนักงานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีควมก้าวหน้าและไม่สามารถกลับมาเติบโตในสายงานเดิมได้ ประกอบกับปัจจุบันการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้ใช้มาเป็นระยะเวลาานมากแล้วทำให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น มีองค์กรการบริหารงานบุคคลหลายระดับทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และหลายมาตรฐาน และการให้อำนาจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์และผูกขาดการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลแต่เพียงผู้เดียว

จากสภาพปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้รัฐไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ถึงแม้ว่าจะเริ่มการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมานานกว่า ๑๐ ปีแล้ว แต่กลับมีจำนวนภารกิจที่รัฐถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้นำสภาพปัญหาดังกล่าวประกอบกับแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ - ๒๕๔ มาดำเนินการให้เป็นรูปธรรม โดยเน้นการปรับประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะและดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดภายใต้แนวคิดความเป็นไปได้จริง ไม่เพิ่มภาระรัฐบาล และไม่กระทบสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งของการปกครองท้องถิ่นไทย โดยรัฐบาลต้องยึดหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งต้องพิจารณาว่าควรจะมีภารกิจใดไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิด ผูกพัน เข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและพื้นที่ของตนได้ดีกว่าส่วนราชการ และรัฐบาลต้องถือว่าภารกิจที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ยังคงเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้การบริการสาธารณะหรือกิจการสาธารณะนั้น ให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่ผลึกให้เป็นภาระและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลต้องมอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ และควรมอบทั้งภารกิจ บุคลากร และงบประมาณที่ส่วนราชการเดิมดำเนินการอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยทันที ประเด็นสำคัญที่รัฐบาลควรพิจารณานอกเหนือจากการมอบภารกิจ งบประมาณและบุคลากรของส่วนราชการเดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วก็คือ ขวัญกำลังใจ และความก้าวหน้าของบุคลากรที่จะได้รับการมอบไปพร้อมกับภารกิจ เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้มีคุณวุฒิ ปริมาณงาน คุณภาพงาน ตลอดจนความรับผิดชอบและประสบการณ์ในภารกิจที่ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับบุคลากรของรัฐ รวมทั้งยังมีฐานะเป็นข้าราชการของ

รัฐเช่นกัน จึงควรมีสีทธิและโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้มีความก้าวหน้าและเติบโต ในราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในสังกัดเดิมได้ด้วย ความคิดที่ว่าเมื่อถูกถ่ายโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วมีโอกาสก้าวหน้าน้อยกว่าเดิมก็จะหมดไป

จากการพิจารณาศึกษากฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงได้กำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ กำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเป็นระบบ จัดการให้เป็นหมวดหมู่ และใช้ข้อความที่ทันสมัย สามารถเข้าใจได้ง่าย การจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

## ๑. การกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๑.๑ รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่

#### (๑) รูปแบบทั่วไป ได้แก่

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- เทศบาล
- องค์การบริหารส่วนตำบล

#### (๒) รูปแบบพิเศษ ได้แก่

- กรุงเทพมหานคร
- เมืองพัทยา

### ๑.๒ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- เป็นฝ่ายอำนวยการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของจังหวัด การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดและพิจารณาจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพิจารณาหาช่องทางจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นหน่วยงานสนับสนุน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของงานและพื้นที่ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการในพื้นที่ รวมทั้งการสนับสนุนด้านวิชาการการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการในพื้นที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

- รับผิดชอบภารกิจด้านการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะโครงการที่เป็นภาพรวมของจังหวัด

#### (๒) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดกิจกรรมสาธารณะและการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท

(๒.๑) ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม

(๒.๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดกิจกรรมสาธารณะและการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น

## ๒. ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

### ๒.๑ ความสัมพันธ์ของการบริหารราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(๑) ส่วนกลาง ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) ส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ กำกับดูแล ประสาน และสนับสนุน ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) ส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ และดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ ภาคเอกชน และองค์กรอื่น

### ๒.๒ ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ และภาคเอกชน แบ่งออกเป็น ๕ ลักษณะ ได้แก่

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจที่รัฐมอบหมาย

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับส่วนราชการ

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับภาคเอกชน

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ และภาคเอกชน

## ๓. กำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาและพิจารณาตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภารกิจ ๖ ด้าน ได้แก่ ด้านที่ ๑ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านที่ ๒ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านที่ ๓ ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ ด้านที่ ๔ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน ด้านที่ ๕ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ และด้านที่ ๖ ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี รวมทั้งหมด ๒๓๙ ภารกิจ โดยมีการถ่ายโอนแล้วและกำลังทยอยตามรายงานสรุปการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวนทั้งหมด ๑๘๖ ภารกิจ และรายงานสรุปการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวนทั้งหมด ๗๖ ภารกิจ และการถ่ายโอนภารกิจตามร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) จำนวนทั้งหมด ๗๘ ภารกิจนั้น

จากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ และ ๒ ที่ผ่านมาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบให้หลากหลายประการ อาทิ ปัญหาการทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและงบประมาณ ความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ ปัญหาหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาศักยภาพที่ไม่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ ที่ราชการส่วนกลางมอบให้ เนื่องจากการกำหนดภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ไม่ชัดเจนและไม่เป็นระบบ ไม่มีการจัดหมวดหมู่ และใช้ข้อความไม่ทันสมัย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่เข้าใจและความไม่ชัดเจนว่าจะสามารถดำเนินการได้แค่ไหน อย่างไรก็ตาม รวมทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ยังใช้เป็นข้ออ้างในการไม่ถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น เพื่อกำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานให้ชัดเจน และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้ศึกษาและพิจารณาการกำหนดภารกิจจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ๑) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ๓) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายงานสรุปการถ่ายโอนภารกิจตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ ฉบับที่ ๒ และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๓ และ ๔) กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (๖๕ ฉบับ) โดยในการกำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาจากภารกิจเดิมที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑, ๒ และร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๓ มาดำเนินการจัดภารกิจให้เป็นหมวดหมู่ ปรับเปลี่ยนข้อความให้ทันสมัยสามารถเข้าใจได้ง่าย และระบุรายละเอียดที่ชัดเจนขึ้นซึ่งแบ่งภารกิจออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

**๓.๑ ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ (ภารกิจขั้นพื้นฐาน) โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม ได้แก่**

**๓.๑.๑ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย ๕ งาน ได้แก่**

(๑) การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน หมายถึง การดูแลสุขภาพที่จำเป็นซึ่งจัดให้อย่างทั่วถึงสำหรับทุกคนทุกครอบครัวและในทุกชุมชนทุกระดับหมู่บ้านและตำบลก่อให้เกิดการผสมผสานระหว่างระบบบริการสาธารณสุขและการพัฒนาสังคมที่เป็นธรรม โดยมีระบบบริการสาธารณสุขเป็นแกนกลาง ประกอบด้วย การรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสภาพ ประกอบด้วย ๒ กลุ่มกิจกรรม ๘ กิจกรรม ได้แก่

กลุ่มกิจกรรม ส่งเสริมสุขภาพ

(๑.๑) สุขภาพแม่ เด็ก วัยทำงาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

(๑.๒) พฤติกรรมสุขภาพ และกิจกรรมเพื่อการสาธารณสุข

กลุ่มกิจกรรม การให้บริการสาธารณสุข

(๑.๓) สถานบริการสาธารณสุข

(๑.๔) เฝ้าระวัง คุ้มครอง ป้องกัน และระงับโรคติดต่อ

(๑.๕) ตรวจรักษาพยาบาลเบื้องต้น

(๑.๖) สุขาภิบาลอาหาร และอนามัยสิ่งแวดล้อม

(๑.๗) คุ้มครองผู้บริโภคด้านอาหารและยา

(๑.๘) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

(๒) การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษาซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา การให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ๒ กลุ่มกิจกรรม ๙ กิจกรรม ได้แก่

กลุ่มกิจกรรม การให้บริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(๒.๑) การศึกษาก่อนปฐมวัย

(๒.๒) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

(๒.๓) การศึกษาระดับประถมศึกษา

(๒.๔) การศึกษาระดับมัธยมศึกษา

(๒.๕) การศึกษาระดับอาชีวศึกษา

(๒.๖) การศึกษานอกระบบ

กลุ่มกิจกรรม งานส่งเสริมและสนับสนุนด้านการศึกษา

(๒.๗) การโฆษณาการในสถานศึกษา

(๒.๘) ระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ และสื่อเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการศึกษา

และการเรียนรู้

(๒.๙) การศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ

(๓) ปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต หมายถึง การดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การจัดสวัสดิการชุมชน และการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ประกอบด้วย ๓ กิจกรรม ได้แก่

(๓.๑) ชุมชนแออัด

(๓.๒) สวัสดิการชุมชน

(๓.๓) จัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

(๔) ส่งเสริมอาชีพและรายได้ หมายถึง การบริการเพื่อมุ่งดำเนินการพัฒนาประสิทธิภาพในการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพและการแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน ประกอบด้วย ๔ กิจกรรม ได้แก่

(๔.๑) แผนพัฒนาส่งเสริมอาชีพ

(๔.๒) ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

(๔.๓) ตลาด

(๔.๔) กลุ่มอาชีพและสหกรณ์

(๕) สวัสดิการสังคม เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาสและการฃาปนกิจสงเคราะห์ หมายถึง การบริการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านสวัสดิการสังคม เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส และการฃาปนกิจสงเคราะห์ ประกอบด้วย ๒ กลุ่มกิจกรรม ๕ กิจกรรม ได้แก่

กลุ่มกิจกรรม งานกิจกรรม เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ได้แก่

(๕.๑) สงเคราะห์และสวัสดิการเด็ก

(๕.๒) สงเคราะห์และสวัสดิการสตรี

(๕.๓) สงเคราะห์และสวัสดิการผู้สูงอายุ

(๕.๔) สงเคราะห์และสวัสดิการผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

กลุ่มกิจกรรม งานฃาปนกิจสงเคราะห์

(๕.๕) ฃาปนกิจสงเคราะห์

๓.๑.๒ ด้านวิถีชีวิตและศิลปวัฒนธรรมประเพณี และภูมิปัญญาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ๕ งาน ได้แก่

(๑) กิจกรรมทางศาสนา หมายถึง การทำนุบำรุงศาสนสถาน (วัด โบสถ์ หรือมัสยิด ฯลฯ) และการจัดพิธีกรรมทางศาสนา เพื่อเป็นการรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและพัฒนาความเข้าใจและการปฏิบัติตามหลักศาสนา รักษาคุณค่าทางจิตใจของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วย ๒ กิจกรรม ได้แก่

(๑.๑) ทำนุบำรุงกิจกรรมทางศาสนา

(๑.๒) พัฒนาความเข้าใจและการปฏิบัติตามหลักศาสนา

(๒) วัฒนธรรมประเพณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบำรุงรักษาไว้ซึ่ง ศิลปะ จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และดูแลรักษาโบราณสถานของท้องถิ่น ประกอบด้วย ๒ กิจกรรม ได้แก่

(๒.๑) อนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๒) ดูแลรักษาโบราณสถาน

(๓) ภูมิปัญญาพื้นบ้าน หมายถึง การส่งเสริม อนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงการจัดการดูแลและบำรุงรักษาพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุท้องถิ่น ประกอบด้วย ๑ กิจกรรม ได้แก่

(๓.๑) ประชาญ์ชาวบ้าน และภูมิปัญญาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) กีฬาพื้นบ้านและการส่งเสริมด้านการกีฬา หมายถึง การสนับสนุนและส่งเสริมการเล่นกีฬาพื้นบ้านและการออกกำลังกายหรือการจัดการแข่งขันกีฬา ซึ่งเป็นการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพและการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทำกิจกรรมร่วมกัน ประกอบด้วย ๒ กิจกรรม ได้แก่

(๔.๑) กีฬาพื้นบ้าน

(๔.๒) การส่งเสริมด้านการกีฬา

(๕) ส่งเสริมการท่องเที่ยว หมายถึง การส่งเสริมและสนับสนุนการการจัดทำแผนการตลาด ด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น การจัดกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ๕ กิจกรรม ได้แก่

- (๕.๑) งานเทศกาลประจำปีในพื้นที่
- (๕.๒) อนุรักษ์แหล่งการท่องเที่ยวในพื้นที่
- (๕.๓) จัดกิจกรรมการท่องเที่ยว และแผนพัฒนาการท่องเที่ยว
- (๕.๔) การบริการการท่องเที่ยว
- (๕.๕) สินค้าพื้นบ้านของฝาก ของที่ระลึก

**๓.๑.๓ ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**  
ประกอบด้วย ๕ งาน ได้แก่

(๑) จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ หมายถึง การวางแผนปฏิบัติการเพื่อควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ และการจัดการระบบจัดการกากของเสียและสารอันตราย ประกอบด้วย ๓ กิจกรรม ได้แก่

(๑.๑) แผนปฏิบัติการเพื่อควบคุมป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ

(๑.๒) ตรวจวัดคุณภาพน้ำ เสียง อากาศ

(๑.๓) ระบบการจัดการกากของเสีย สารอันตราย

(๒) ระบบน้ำเสีย หมายถึง การบริการสาธารณะด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบกำจัด น้ำเสีย ทางระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสียและการพัฒนาประสิทธิภาพระบบบำบัดน้ำเสียทั้งในและนอกอาคาร ประกอบด้วย ๑ กิจกรรม ได้แก่

(๒.๑) ระบบกำจัดน้ำเสีย บำบัดน้ำเสีย และทางระบายน้ำทั้งในและนอกอาคาร

(๓) จัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล หมายถึง การจัดบริการด้านการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ประกอบด้วย ๑ กิจกรรม ได้แก่

(๓.๑) ระบบขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๔) รักษาความสะอาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม หมายถึง การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ประกอบด้วย ๒ กิจกรรม ได้แก่

(๔.๑) ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(๔.๒) พัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม

(๕) บริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง การจัดการบริการด้านการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานส่งเสริมอาสาพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า การฝึกอบรมประชาชนเพื่อเป็นอาสาสมัครการป้องกันการบุกรุกทำลายป่า ประกอบด้วย ๓ กิจกรรม ได้แก่

(๕.๑) อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช  
 (๕.๒) สร้างและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนและมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากร  
 ของชาติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕.๓) ดูแลรักษาและป้องกันการกัดเซาะตลิ่งและชายฝั่ง

### ๓.๑.๔ ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ๕ งาน ได้แก่

(๑) น้ำอุปโภค บริโภค และการเกษตร หมายถึง งานบริการด้านการก่อสร้าง  
 และพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะและงานบริการด้านน้ำเพื่อการการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ภายใน  
 ท้องถิ่น ประกอบด้วย ๕ กิจกรรม ได้แก่

(๑.๑) กิจกรรมพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะ

(๑.๒) ระบบน้ำประปา

(๑.๓) ระบบน้ำบาดาล

(๑.๔) ระบบน้ำเพื่อการเกษตร

(๑.๕) ระบบน้ำเพื่ออุตสาหกรรม

(๒) คมนาคมทางบกและทางน้ำภายในพื้นที่ หมายถึง การจัดบริการการก่อสร้าง  
 บำรุงรักษา และซ่อมแซมการคมนาคมทางบกและทางน้ำภายในพื้นที่ ได้แก่ ถนนสะพาน ท่อ อุโมงค์  
 ร่องน้ำ ระบบชลประทาน ตลอดจนการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานีขนส่งทางบก สถานีขนส่งทางน้ำ  
 ท่าเทียบเรือสาธารณะ ประกอบด้วย ๔ กิจกรรม ได้แก่

(๒.๑) แผนการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน

(๒.๒) จัดระบบการจราจรทางบก

(๒.๓) จัดระบบการจราจรทางน้ำ

(๒.๔) จัดให้มีสถานีขนส่งผู้โดยสารทางบกและทางน้ำ

(๓) ไฟฟ้าที่อยู่อาศัย การจัดบริการด้านการจัดไฟฟ้าแสงสว่างในครัวเรือน  
 ทุกครัวเรือนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและสำนักงาน ประกอบด้วย ๑ กิจกรรม ได้แก่

(๓.๑) จัดให้มีไฟฟ้าและแสงสว่างในครัวเรือนและสำนักงาน

(๔) สถานที่ประชุม นันทนาการ กีฬา และสวนสาธารณะ หมายถึงการจัดให้มี  
 สถานที่ประชุม สนามกีฬา ลานกีฬาเอนกประสงค์ระดับตำบล และสวนสาธารณะ ประกอบด้วย  
 ๓ กิจกรรม ได้แก่

(๔.๑) สถานที่ประชุม

(๔.๒) สนามกีฬา ลานกีฬา

(๔.๓) สวนสาธารณะ

(๕) พัฒนาเทคโนโลยี หมายถึง การจัดการบริการและพัฒนาด้านการจัดให้มี  
 ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อการลงทุนทางธุรกิจเกษตรชุมชน และการสร้างเครือข่ายดิจิทัล  
 ชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย ๒ กิจกรรม ได้แก่

(๕.๑) ศูนย์บริการข้อมูลและถ่ายทอดเทคโนโลยี

(๕.๒) สร้างเครือข่ายดิจิทัลชุมชน

### ๓.๑.๕ ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประกอบด้วย ๕ งาน ได้แก่

(๑) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หมายถึง การจัดบริการด้านการป้องกันภัย ฝายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้นในท้องถิ่น ประกอบด้วย ๕ กิจกรรม ได้แก่

- (๑.๑) แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๑.๒) ระบบป้องกันบรรเทาสาธารณภัย
- (๑.๓) อาสาป้องกันภัยฝายพลเรือน (อปพร.)
- (๑.๔) ระบบเตือนภัยและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ
- (๑.๕) ช่วยเหลือผู้ประสบภัย

(๒) ฝังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง หมายถึง การดำเนินงานด้านงานฝังเมือง และการควบคุมอาคาร รวมทั้งการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ประกอบด้วย ๒ กิจกรรม ได้แก่

- (๒.๑) ฝังเมือง
- (๒.๒) ควบคุมอาคาร

(๓) รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย หมายถึง งานบริการด้านการรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นอยู่อย่างสงบสุขและปลอดภัย ประกอบด้วย ๕ กิจกรรม ได้แก่

- (๓.๑) จัดระเบียบชุมชน
- (๓.๒) รับแจ้ง และการอนุญาตประกอบกิจการ
- (๓.๓) ควบคุมการประกอบกิจการ
- (๓.๔) การดำเนินคดีอาญาตามข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ

กฎหมายอื่น

- (๓.๕) งานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน

(๔) ไฟฟ้าสาธารณะ หมายถึง การจัดบริการติดตั้งและบำรุงรักษาแสงสว่างสาธารณะ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นประกอบด้วย ๑ กิจกรรม ได้แก่

- (๔.๑) ติดตั้ง บำรุงรักษา ไฟฟ้าสาธารณะ

(๕) ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด หมายถึง งานป้องกันและเฝ้าระวัง การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รวมถึงการสร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้เด็ก เยาวชน และการส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบอาชีพและจัดกิจกรรมรณรงค์ป้องกันยาเสพติด ประกอบด้วย ๔ กิจกรรม ได้แก่

- (๕.๑) ติดตั้ง สอดส่องพฤติกรรมกลุ่มเสี่ยง
- (๕.๒) สร้างภูมิคุ้มกันยาเสพติดให้เด็ก เยาวชน และประชาชนกลุ่มเสี่ยง
- (๕.๓) ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติดให้เข้าสู่กระบวนการ

บำบัดรักษาทุกระบบ

- (๕.๔) สนับสนุนการประกอบอาชีพให้กับผู้ผ่านการบำบัดรักษา

๓.๒ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการ และความจำเป็นของพื้นที่ (ภารกิจขั้นพัฒนา) โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการลงทุน ประกอบด้วย

(๑) งานสหการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนเองหรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒) งานเทศพาณิชย์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนเอง

(๓) งานเทศพาณิชย์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงทุนร่วมกับภาคเอกชน

(๔) งานเทศพาณิชย์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอกชนมาดำเนินการแทน

(๕) งานสาธารณสุขขั้นพัฒนา ได้แก่ โรงพยาบาลตั้งแต่ ๑๐ เตียงขึ้นไป

(๖) งานการศึกษาขั้นพัฒนา ได้แก่ การจัดให้ มีการศึกษาที่สูงกว่าชั้นพื้นฐาน อาทิ อาชีวะ มหาวิทยาลัย

(๗) งานสาธารณูปโภคขั้นพัฒนา

(๘) งานอื่น ๆ ตามความต้องการของประชาชนและความจำเป็นของพื้นที่

### ๓.๓ หลักเกณฑ์การเลือกดำเนินการภารกิจด้านที่ ๖ ด้านพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน

เนื่องจากภารกิจด้านที่ ๖ ด้านพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนนั้น เป็นการดำเนินการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ตามความต้องการ และความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ ดำเนินการได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดอยู่ในกลุ่มที่ ๑, ๒ และ ๓ และจะต้องมี ฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

ดังนั้น ในการดำเนินการตามภารกิจด้านที่ ๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ ตามหลักการดังนี้

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงประชามติว่าประสงค์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เลือกทำดำเนินการตามภารกิจ ด้านที่ ๖ ในเรื่องใด

๒) หลังผ่านการประชามติของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณา

๓) ต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในกลุ่ม ๑, ๒, และ ๓ และมีฐานะเป็นเทศบาล

๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในกลุ่ม ๔, ๕, ๖ สามารถขออนุมัติดำเนินการตาม ภารกิจด้านที่ ๖ ได้เป็นกรณีพิเศษ ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของพื้นที่

### ๓.๔ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องถือว่าเป็นการมอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับดูแลแทนรัฐ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิด ผูกพัน และเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและพื้นที่ของตนได้ดีกว่าส่วนราชการ โดยรัฐต้องถือว่าภารกิจที่จะมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ยังคงเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้การบริการสาธารณะหรือกิจการสาธารณะนั้นให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่ผลักให้เป็นภาระและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปล่อยให้ไปตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองไม่ได้ เนื่องจากปัจจุบันการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบก้าวกระโดด ไม่ได้คำนึงถึงขนาดความหนาแน่นของประชากร รายได้ ความสามารถในการบริหารจัดการและความประสงค์ของประชากรในท้องถิ่นนั้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้มีความแตกต่างกันมากทั้งในด้านพื้นที่ประชากร และศักยภาพในการบริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมาย แต่ต้องรับผิดชอบและบริหารจัดการภารกิจเช่นเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถคาดหวังได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะและบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพใกล้เคียงกัน

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะตามภารกิจที่รัฐมอบหมายได้จะต้องถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่นทันที และพิจารณาว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรลุเป้าหมาย “ประชาชนอยู่ที่ไหนต้องได้รับบริการสาธารณะจากท้องถิ่นเท่าเทียมกัน” รัฐจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้ท้องถิ่นทุกแห่งสามารถบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะและบริการสาธารณะตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกัน โดยพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตามค่างานที่รัฐมอบและตามภาระความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวนร้อยละ ๔๐ ของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี เป็นค่าบริหารจัดการภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการท้องถิ่นละเท่า ๆ กัน

ส่วนที่ ๒ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนที่เหลือ จำนวนร้อยละ ๖๐ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภาระความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจัดสรรตามสัดส่วนดังนี้

- จำนวนประชากร ร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป
- จำนวนพื้นที่ ร้อยละ ๒๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป
- ความหนาแน่นของประชากร ร้อยละ ๑๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปโดยวิธีนี้จะทำให้ท้องถิ่นทุกแห่งสามารถบริหารจัดการภารกิจที่รัฐมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกันและสามารถสนองตอบต่อภาระความรับผิดชอบที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

#### ๔. การจัดลำดับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณาจัดลำดับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักคิดและเหตุผลจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่งที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อการปกครองตนเอง ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงขนาด ความหนาแน่นของประชากร รายได้ ความสามารถในการบริหารจัดการและความประสงค์ของประชากรในพื้นที่ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้มีความแตกต่างกันมากทั้งในด้านพื้นที่ ประชากร และรายได้ในการบริหารจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ดังนั้น การกำหนดความสัมพันธ์และการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านรายได้ จำนวนประชากร จำนวนพื้นที่ และความหนาแน่นของประชาชน ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตน และพิจารณาว่าจะเปลี่ยนสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้นตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่หรือไม่ โดยเฉพาะหากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนมีความพร้อมและความต้องการที่จะดำเนินการกิจด้านที่ ๖ ด้านพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน ก็จะต้องพิจารณายกสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเป็นเทศบาลก่อน เนื่องจากปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีสถานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แต่มีศักยภาพสามารถยกฐานะเป็นเทศบาล และก้าวไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในอนาคตได้

โดยนำหลักการพิจารณาความสามารถ ได้แก่ จำนวนรายได้ และภาระหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดูแลและให้บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ จำนวนประชากร พื้นที่ และความหนาแน่น มาใช้ในการพิจารณาโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑) กำหนดสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามศักยภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

๒) เป็นหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจที่สามารถเลือกดำเนินการได้ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ ซึ่งได้แก่ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน

๔) เป็นแรงจูงใจที่สำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีความพร้อมที่จะดำเนินการภารกิจตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ แต่มีรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มีกรยกฐานะเปลี่ยนสถานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล หรือควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่า ๑ แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่หรือยกฐานะเป็นเทศบาล

#### ๔.๑ หลักเกณฑ์การพิจารณาการจัดลำดับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พิจารณาการจัดลำดับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชาชน และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” จึงกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

- |  |                                 |
|--|---------------------------------|
| ๑) จำนวนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง = ความสามารถ |                                 |
| ๒) จำนวนประชากร  | } = ภาระที่ต้องดูแลและให้บริการ |
| ๓) จำนวนพื้นที่  |                                 |
| ๔) ความหนาแน่นของประชากร   |                                 |

#### ๔.๒ การกำหนดค่าน้ำหนักคะแนน

พิจารณาการกำหนดค่าน้ำหนักคะแนน โดยเทียบเคียงจากแนวทางการปรับขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และให้คะแนนตัวชี้วัดตามหลักเกณฑ์รายได้ และหลักเกณฑ์ปริมาณ (จำนวนประชากร พื้นที่ และความหนาแน่น) จึงกำหนดค่าน้ำหนักคะแนน ดังนี้

- ๑) องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล กลุ่ม ๑ = ตั้งแต่ ๙๐ คะแนน - ๑๐๐ คะแนน
- ๒) องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล กลุ่ม ๒ = ตั้งแต่ ๘๕ คะแนน - ๘๙ คะแนน
- ๓) องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล กลุ่ม ๓ = ตั้งแต่ ๘๐ คะแนน - ๘๔ คะแนน
- ๔) องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล กลุ่ม ๔ = ตั้งแต่ ๗๕ คะแนน - ๗๙ คะแนน
- ๕) องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล กลุ่ม ๕ = ตั้งแต่ ๗๐ คะแนน - ๗๔ คะแนน
- ๖) องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล กลุ่ม ๖ = ตั้งแต่ ๑ คะแนน - ๖๙ คะแนน

ตัวอย่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมควรยกสถานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ เนื่องจากมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย

จังหวัด	อำเภอ	ชื่ออปท.	พื้นที่	ประชากร	ความหนาแน่นประชากร	จัดเก็บเอง	รัฐจัดสรร	เงินอุดหนุน	รายได้รวม	กลุ่มอปท.	สถานะตามคุณสมบัติ
ชลบุรี	ศรีราชา	ปอวิน	๑๑.๐๐	๑๗,๙๑๔	๑,๖๒๘.๕๕	๖๒.๖๔	๘๙.๘๕	๒๐.๖๗	๑๗๓.๑๖	๑	ทต.
นนทบุรี	บางบัวทอง	บางบัวทอง	๒๙.๖๘	๕๐,๐๕๗	๑,๖๘๖.๕๖	๒๔.๗๕	๑๖๓.๙๘	๗๕.๒๖	๒๖๒.๙๙	๑	ทต.
นนทบุรี	บางบัวทอง	บางรักพัฒนา	๑๐.๐๐	๔๖,๑๒๒	๔,๖๑๒.๒๐	๓๕.๑๙	๑๕๓.๔๔	๖๗.๔๗	๒๕๖.๑๐	๑	ทม.
นนทบุรี	บางใหญ่	บางแม่นาง	๑๔.๔๐	๓๙,๒๕๐	๒,๗๒๕.๐๐	๒๑.๓๗	๑๓๖.๔๑	๔๕.๒๘	๒๐๓.๐๖	๑	ทต.
ปทุมธานี	คลองหลวง	คลองสาม	๔๘.๐๐	๘๑,๒๑๓	๑,๖๖๓.๖๐	๒๕.๓๘	๒๒๕.๖๙	๙๘.๕๐	๓๕๙.๕๗	๑	ทต.
สมุทรปราการ	บางพลี	บางพลีใหญ่	๓๙.๓๖	๗๔,๓๗๙	๑,๘๘๙.๗๑	๑๓๒.๙๘	๓๔๘.๙๒	๙๒.๖๐	๕๗๔.๕๐	๑	ทต.
สมุทรปราการ	พระสมุทรเจดีย์	ในคลองบางปลากด	๑๔.๕๐	๖๐,๒๑๕	๔,๑๕๒.๗๖	๓๗.๗๗	๒๒๕.๐๑	๗๘.๘๕	๓๔๑.๖๒	๑	ทน.
สมุทรปราการ	เมืองสมุทรปราการ	แพรกษา	๑๙.๐๐	๓๑,๒๒๙	๑,๖๔๒.๖๓	๒๑.๔๒	๑๑๑.๓๖	๗๗.๐๒	๑๖๙.๘๐	๑	ทต.
สมุทรปราการ	เมืองสมุทรปราการ	แพรกษาใหม่	๒๐.๓๒	๔๒,๙๓๔	๒,๑๑๒.๘๙	๒๗.๐๗	๑๕๕.๖๐	๓๖.๖๗	๒๑๘.๓๔	๑	ทต.
สมุทรสาคร	กระทุ่มแบน	คลองมะเดื่อ	๗.๖๐	๒๑,๐๔๘	๒,๗๖๙.๔๗	๒๔.๐๗	๗๗.๐๘	๕๘.๐๒	๑๕๙.๑๖	๑	ทต.

ตัวอย่าง การจัดลำดับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลรายได้จัดเก็บเอง จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร จำนวนพื้นที่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙ ของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (ประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๗,๗๗๕ แห่ง)

สรุปข้อมูลการจัดลำดับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น							
ลำดับ	ลำดับชั้น	จำนวน	ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				หมายเหตุ
			เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อปท.	
๑	ชั้น ๑	๑๑๖	๒๕	๖๕	๑๖	๑๐	
๒	ชั้น ๒	๑๒๒	๕	๕๖	๔๐	๒๑	
๓	ชั้น ๓	๒๙๐	๐	๓๗	๑๔๑	๑๑๒	
๔	ชั้น ๔	๑,๐๑๖	๐	๑๘	๔๙๔	๕๐๔	
๕	ชั้น ๕	๒,๕๖๗	๐	๒	๘๒๔	๑,๗๔๑	
๖	ชั้น ๖	๓,๖๖๔	๐	๐	๗๑๘	๒,๙๔๖	
รวม		๗,๗๗๕	๓๐	๑๗๘	๒,๒๓๓	๕,๓๓๔	

- ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่ม ๑ จำนวน ๑๑๖ แห่ง ประกอบด้วย
- เทศบาลนคร จำนวน ๒๕ แห่ง
  - เทศบาลเมือง จำนวน ๖๕ แห่ง
  - เทศบาลตำบล จำนวน ๑๖ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑๐ แห่ง
- ๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่ม ๒ จำนวน ๑๒๒ แห่ง ประกอบด้วย
- เทศบาลนคร จำนวน ๕ แห่ง
  - เทศบาลเมือง จำนวน ๕๖ แห่ง
  - เทศบาลตำบล จำนวน ๔๐ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๒๑ แห่ง
- ๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่ม ๓ จำนวน ๒๙๐ แห่ง ประกอบด้วย
- เทศบาลเมือง จำนวน ๓๗ แห่ง
  - เทศบาลตำบล จำนวน ๑๔๑ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑๑๒ แห่ง
- ๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่ม ๔ จำนวน ๑,๐๑๖ แห่ง ประกอบด้วย
- เทศบาลเมือง จำนวน ๑๘ แห่ง
  - เทศบาลตำบล จำนวน ๔๙๔ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๕๐๔ แห่ง
- ๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่ม ๕ จำนวน ๒,๕๖๗ แห่ง ประกอบด้วย
- เทศบาลเมือง จำนวน ๒ แห่ง
  - เทศบาลตำบล จำนวน ๘๒๔ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑,๗๔๑ แห่ง
- ๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่ม ๖ จำนวน ๓,๖๖๔ แห่ง ประกอบด้วย
- เทศบาลตำบล จำนวน ๗๑๘ แห่ง
  - องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๒,๙๔๖ แห่ง

#### ๕. การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ หากมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นการเปลี่ยนสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้นตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ ๓ แนวทาง ดังนี้

๑) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มีกรยกฐานะต้องมีการประชุมมติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงเจตนารมณ์เลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง เพื่อยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่

๒) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มี การยกฐานะ ต้องมีการประชุมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงเจตนารมณ์เลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง เพื่อควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่า ๑ แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ หรือยกฐานะเป็นเทศบาล ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่

๓) หลังการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากประชาชนและผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงเจตนารมณ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลหรือควรรวมตาม ข้อ ๒. ก็ทำได้ โดยทำประชามติและนายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้จัด

## ๖. การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทันทีไม่ต้องรอให้ท้องถิ่นพร้อม และต้องมอบทั้งภารกิจ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์และงบประมาณ ที่ส่วนราชการเดิมดำเนินการอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อไม่ให้รัฐบาลสิ้นเปลืองงบประมาณสองทาง และไม่ให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบ ไม่เกิดปัญหา การดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เนื่องจากการมอบภารกิจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล จะต้องมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจนั้น ซึ่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังไม่มีกำหนดบุคลากรตามสายงานครบทุกภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐ ซึ่งบุคลากรจากส่วนราชการเดิมปฏิบัติงานในภารกิจที่มอบให้อยู่แล้ว จึงต้องโอนบุคลากรจากหน่วยงาน เดิมไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งหากจะรอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม ทั้งบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบรรลุ เป้าหมายได้

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐ คือ ขวัญและกำลังใจ และความก้าวหน้าของบุคลากร ที่จะได้รับการมอบไปพร้อมกับภารกิจ เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้มีคุณวุฒิ ปริมาณงาน คุณภาพงาน ตลอดจนความรับผิดชอบ และประสบการณ์ในภารกิจที่ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับ บุคลากรของรัฐ รวมทั้งยังมีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐเช่นกัน จึงควรมีสวัสดิและโอกาสที่จะได้รับ การพิจารณาคัดเลือกให้มีความก้าวหน้าและเติบโตในราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในสังกัดเดิม ได้ด้วย ความคิดที่ว่าเมื่อถูกถ่ายโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วมีโอกาสก้าวหน้าน้อยกว่าเดิม ก็จะไม่หมดไป

หน้าว่าง

## บทที่ ๓

### การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลส่วนกลางได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในการจัดหารายได้การใช้จ่ายการก่อหนี้และการบริหารงานคลัง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลส่วนกลางตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

วรรค ๔ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

วรรค ๕ กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจะบรรลุเป้าหมายได้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดต้องคำนึงถึงหลักอย่างน้อย ๔ ประการ คือ

**๑. หลักความเป็นอิสระทางการคลัง** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบจัดหารายได้และการจัดทำงบประมาณเป็นของตนเองโดยแยกจากรัฐส่วนกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ ด้านคือ ด้านรายได้ ด้านรายจ่ายและด้านงบประมาณ ด้านรายได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในด้านการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการจัดหารายได้อื่นๆ เป็นของตนเอง โดยต้องสามารถจัดหารายได้ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างอิสระ ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยที่สุด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องรับเงินจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อความต้องการของรัฐ ส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สำหรับด้านรายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดลักษณะและขนาดของรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินของตน ด้านการจัดทำงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชน

ในพื้นที่รัฐส่วนกลาง มีหน้าที่เพียงกำกับดูแลแต่ไม่ควรเข้าไปกำหนดความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นรวมทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีอำนาจก้ำกั้มตามความเหมาะสมแก่ความต้องการของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยทางตรงโดยพลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

**๒. หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้ อย่างเพียงพอ โดยมีความสามารถในการหารายได้จากฐานภาษีของท้องถิ่น ซึ่งฐานภาษีควรมีหลากหลาย ประเภทและสามารถสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

**๓. หลักความรับผิดชอบทางการคลัง** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยทางการคลังให้มีความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย และสามารถกระจายผลประโยชน์และภาระค่าใช้จ่ายภายในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเป็นธรรม

**๔. หลักความเสมอภาคทางการคลัง** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องไม่มีความแตกต่างทางการคลังหรือมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังมาก

หลักเกณฑ์ทั้ง ๔ ประการ มีความสำคัญ ซึ่งนอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ป็นของตนเองเพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา เศรษฐกิจโดยรวมและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคต่าง ๆ

### ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

#### **๑. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจ**

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังด้านรายจ่ายตามภารกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและสภาพปัญหา ณ ปัจจุบัน รายละเอียดอ่านในบทที่ ๒ ภารกิจและการจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

#### **๒. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

**๒.๑ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ปัจจุบัน**

**๒.๑.๑ การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ปัจจุบันจำแนก ดังนี้**  
 ๑) รายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ๒) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔) เงินอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล

**๒.๑.๑.๑ รายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง** คือ รายได้ที่ให้ ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บ โดยกฎหมายจะควบคุมเฉพาะเรื่องอัตราการจัดเก็บและข้อยกเว้นการจัดเก็บ เท่านั้น ส่วนกระบวนการจัดเก็บท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้เองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การสำรวจ การประเมิน การจัดเก็บ การพิจารณาอุทธรณ์ และการบังคับหรือเปรียบเทียบปรับผู้ไม่จ่ายภาษี หรือค่าธรรมเนียม โดยแบ่งออกเป็นรายได้ที่จากภาษี (Tax Revenues) อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนก และภาษีน้ำมันและยาสูบ รายได้ที่ไม่ได้มาจากภาษี

(Non-Tax Revenues) โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถหารายได้ที่ไม่ได้มาจากภาษี อาทิ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด

### รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา	กทม.
๒.๒ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
๒.๓ ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
๒.๔ อากรฆ่าสัตว์		✓	✓	✓	✓
๒.๕ อากรรังนกอีแอ่น	✓	✓	✓	✓	
๒.๖ ค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรม	✓	✓	✓		✓
๒.๗ ภาษีบำรุง อบจ. สำหรับน้ำมันยาสูบ	✓				✓

#### ๒.๑.๑.๒ รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### ๑) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน

(๑) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน จัดสรรให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามผลการจัดเก็บในเขตท้องถิ่น

(๒) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ จัดเก็บในเขตกรุงเทพมหานคร จัดสรรให้กรุงเทพมหานครจัดเก็บในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ ๘๐ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ร้อยละ ๒๐ การจัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามประชากร

(๓) รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวงต่าง ๆ

(๔) เงินเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

##### ๒) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ๑ ใน ๙

- กรมสรรพากรจัดเก็บ จัดสรรตามผลการจัดเก็บในเขตจังหวัด ในเขตกรุงเทพมหานคร จัดสรรให้กรุงเทพมหานคร ในเขตจังหวัด จัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประชากร

- กรมสรรพาสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บ จัดสรรให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประชากร

(๒) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ในเขตกรุงเทพมหานคร จัดสรรให้กรุงเทพมหานคร ในเขตจังหวัด จัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประชากร

(๓) ภาษีสุราและสรรพสามิต จัดสรรให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประชากร

๓) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ค่าภาคหลวงแร่/ปิโตรเลียม จัดเก็บในเขตจังหวัด ให้รัฐร้อยละ ๔๐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ ๖๐ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งดังนี้

(๑) ร้อยละ ๒๐ ให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ ประทานบัตร

(๒) ร้อยละ ๒๐ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดเขตพื้นที่ ประทานบัตร

(๓) ร้อยละ ๑๐ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ในจังหวัดเขตพื้นที่ประทานบัตร

(๔) ร้อยละ ๑๐ ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น นอกจังหวัด พื้นที่ประทานบัตร

#### รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา	กทม.
๒.๑ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (๑ ใน ๙)		✓	✓	✓	✓
๒.๒ ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ.	✓				
๒.๓ ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	✓	✓	✓	✓	✓
๒.๔ ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
๒.๕ ภาษีสุรา/สรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
๒.๖ ภาษีรถยนต์	✓	✓	✓	✓	✓
๒.๗ ค่าจดทะเบียนสิทธินิติกรรม		✓	✓	✓	✓
๒.๘ ค่าภาคหลวงแร่/ปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓

๒.๑.๑.๓ รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒) จัดสรรอัตราร้อยละ ๒๐.๒๙ ของภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร วัตถุประสงค์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำโดยชดเชยรายได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ไม่น้อยกว่าเดิม โดย

ส่วนที่ ๑ จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามอัตราร้อยละที่ได้รับ พ.ศ. ๒๕๕๙

ส่วนที่ ๒ จัดสรรให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มต่อประชากรแล้วน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด โดยจัดสรรให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามจำนวนประชากร

### ๒.๑.๑.๔ รายได้จากเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล

๑) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้อย่างอิสระในการใช้จ่ายได้ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน อาทิ เงินอุดหนุนสวัสดิการแห่งรัฐ เงินอุดหนุนด้านการศึกษา เงินอุดหนุนสาธารณสุข ที่เหลือไม่ต้องส่งคืนรัฐบาล

๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวนโดยไม่ต้องรอหนี้ครบชำระ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายตามรายการที่รัฐกำหนด ใช้จ่ายเฉพาะโครงการหรือกิจกรรมที่ระบุไว้เท่านั้น เหลือไม่ต้องส่งคืนรัฐบาล แต่นำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้ต้องใช้ต่อให้หมด

๓) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นต้องมีการเสนอโครงการเพื่อผ่านการพิจารณาตามขั้นตอน โดยมีเงื่อนไขของการใช้จ่ายเพิ่มเติมเพราะเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามที่รัฐกำหนดเบิกจ่าย เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระเหลือต้องส่งคืนรัฐบาล

### ๒.๑.๒ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๑.๒.๑ ตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ โดยมีเป้าหมายให้ท้องถิ่นมีรายได้สัดส่วนร้อยละ ๓๕

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้จัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น ๗๕๒,๒๕๐.๐๐ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๙.๕ ต่อรายได้สุทธิตั้งทั่วประเทศ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว จำนวน ๓๑,๔๒๘.๐๐ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔.๔

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรายได้รัฐบาล  
ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๒

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้ของรัฐบาล	รายได้ของท้องถิ่น	สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)
๒๕๕๙	๑,๓๖๐,๐๐๐.๐๐	๓๒๗,๑๑๓.๐๐	๒๔.๐๕
๒๕๕๐	๑,๔๒๐,๐๐๐.๐๐	๓๕๗,๔๒๔.๐๐	๒๕.๑๗
๒๕๕๑	๑,๔๙๕,๐๐๐.๐๐	๓๗๖,๗๔๐.๐๐	๒๕.๒๐
๒๕๕๒	๑,๖๐๔,๖๔๐.๐๐	๔๑๔,๓๘๒.๐๐	๒๕.๘๒
๒๕๕๓	๑,๓๕๐,๐๐๐.๐๐	๓๔๐,๙๙๕.๑๘	๒๕.๒๖
๒๕๕๔	๑,๖๕๐,๐๐๐.๐๐	๔๓๑,๒๕๕.๐๐	๒๖.๑๔
๒๕๕๕	๑,๙๘๐,๐๐๐.๐๐	๕๒๙,๙๗๘.๗๙	๒๖.๗๗
๒๕๕๖	๒,๑๐๐,๐๐๐.๐๐	๕๗๒,๖๗๐.๐๐	๒๗.๒๗
๒๕๕๗	๒,๒๗๕,๐๐๐.๐๐	๖๒๒,๖๒๕.๐๐	๒๗.๓๗
๒๕๕๘	๒,๓๒๕,๐๐๐.๐๐	๖๔๖,๓๔๓.๗๘	๒๗.๘๐
๒๕๕๙	๒,๓๓๐,๐๐๐.๐๐	๖๕๖,๒๓๘.๖๐	๒๘.๑๖
๒๕๖๐	๒,๓๔๓,๐๐๐.๐๐	๖๘๗,๘๙๑.๖๑	๒๙.๓๖
๒๕๖๑*	๒,๔๙๙,๖๔๑.๙๐	๗๒๑,๕๘๖.๐๐	๒๙.๔๐
๒๕๖๒*	๒,๕๕๐,๐๐๐.๐๐	๗๕๒,๒๕๐.๐๐	๒๙.๕๐

ที่มา : สำนักงานประมาณของรัฐสภา ประมวลข้อมูลจากส่วนกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง  
สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

\* ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒ เป็นข้อมูลตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ ๒ แสดงโครงสร้างรายได้และสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล  
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๐

๑. โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			๒. สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล		
๒๕๕๕	จำนวน	ร้อยละ	รวมรายได้ท้องถิ่น	รวมรายได้รัฐบาล	สัดส่วน
๑. รายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	๕๖,๕๒๙.๗๒	๘.๗๘	๕๒๙,๙๗๘.๗๙	๑,๙๘๐,๐๐๐.๐๐	๒๖.๗๗
๒. รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้	๑๗๕,๔๕๗.๒๘	๓๓.๑๑			
๓. รายได้ที่รัฐบาล แบ่งให้	๘๖,๙๐๐.๐๐	๑๖.๔๐			
๔. เงินอุดหนุน	๒๒๑,๐๙๑.๗๙	๔๑.๗๑			
๒๕๕๖			รวมรายได้ท้องถิ่น	รวมรายได้รัฐบาล	สัดส่วน
๑. รายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	๕๐,๒๘๑.๕๔	๘.๗๘	๕๗๒,๖๗๐.๐๐	๒,๑๐๐,๐๐๐.๐๐	๒๗.๒๗
๒. รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้	๑๘๗,๙๘๘.๔๖	๓๒.๘๓			
๓. รายได้ที่รัฐบาล แบ่งให้	๙๗,๙๐๐.๐๐	๑๗.๑๐			
๔. เงินอุดหนุน	๒๓๖,๕๐๐.๐๐	๔๑.๓๑			
๒๕๕๗			รวมรายได้ท้องถิ่น	รวมรายได้รัฐบาล	สัดส่วน
๑. รายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	๕๖,๓๐๖.๒๕	๙.๐๔	๕๒๙,๙๗๘.๗๙	๑,๙๘๐,๐๐๐.๐๐	๒๖.๗๗
๒. รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้	๑๗๕,๔๕๗.๒๘	๓๓.๑๑			
๓. รายได้ที่รัฐบาล แบ่งให้	๑๐๙,๐๐๐.๐๐	๑๗.๕๑			
๔. เงินอุดหนุน	๒๕๓,๕๐๐.๐๐	๔๐.๗๑			
๒๕๕๘			รวมรายได้ท้องถิ่น	รวมรายได้รัฐบาล	สัดส่วน
๑. รายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	๖๑,๔๕๘.๐๐	๙.๕๑	๖๔๖,๓๔๓.๗๘	๒,๓๒๕,๐๐๐.๐๐	๒๗.๘
๒. รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้	๒๑๘,๒๒๒.๐๐	๓๓.๗๖			
๓. รายได้ที่รัฐบาล แบ่งให้	๑๐๙,๐๐๐.๐๐	๑๖.๘๖			
๔. เงินอุดหนุน	๒๕๗,๖๖๓.๗๘	๓๙.๘			
๑. โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น			๒. สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล		

๒๕๕๕	จำนวน	ร้อยละ	รวมรายได้ท้องถิ่น	รวมรายได้รัฐบาล	สัดส่วน
๑. รายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	๗๐,๐๐๐.๐๐	๑๐.๖๗	๖๕๖,๒๓๘.๖๐	๒,๓๓๐,๐๐๐.๐๐	๒๘.๑๖
๒. รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้	๒๑๘๙๔๐.๐๐	๓๓.๓๖			
๓. รายได้ที่รัฐบาล แบ่งให้	๑๐๙,๐๐๐.๐๐	๑๖.๑๖			
๔. เงินอุดหนุน	๒๕๘,๒๙๘.๖๐	๓๙.๓๖			
๒๕๖๐			รวมรายได้ท้องถิ่น	รวมรายได้รัฐบาล	สัดส่วน
๑. รายได้ที่ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	๑๒๒,๐๐๐.๐๐ (เก็บได้จริง ๖๗,๑๓๘)	๑๖.๒๘	๖๘๗,๘๙๑.๖๑๕ ๗ (๖๘๗,๘๙๑.๖๑๕	๒,๓๔๓,๐๐๐.๐๐	๒๙.๓๖ (๒๖.๔๙ )
๒. รายได้ที่รัฐบาล จัดเก็บให้	๒๑๘๘๐๐.๐๐	๓๑.๑๘	๗ - ๖๗,๑๓๘ = ๖๒๐,๗๕๓.๖๑๖)		
๓. รายได้ที่รัฐบาล แบ่งให้	๑๑๑,๐๐๐.๐๐	๑๖.๑๔			
๔. เงินอุดหนุน	๒๔๖,๐๙๑.๖๑ ๕๗	๓๕.๗๗			

ที่มา : ส่วนกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินกลับมีสัดส่วนลดลงมากเช่นกันในช่วงเวลาดังกล่าว โดยลดลงจากร้อยละ ๓๙.๓๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นร้อยละ ๓๕.๗๗ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม เมื่อมองในภาพรวมพบว่า การคลังของท้องถิ่นยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง แม้ว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้เองเพิ่มขึ้นด้วยก็ตาม ดังนั้น เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินจึงยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

๒.๑.๒.๒ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป ตามโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยรายได้จาก ๔ แหล่ง ได้แก่

- ๑) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- ๒) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้
- ๓) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้
- ๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๙ วรรคแรก ได้บัญญัติว่า “การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่และปีงบประมาณ เมื่อได้ทราบยอดเงินอุดหนุนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกประกาศหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณนั้น ๆ เพื่อให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ตัวอย่าง เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ หลักจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกาศใช้แล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปออกเป็น ๒ ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ ๑ ตามอำนาจหน้าที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ กับส่วนที่ ๒ ตามอำนาจหน้าที่กำหนดวัตถุประสงค์ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

เงินอุดหนุนทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑		จำนวน ๒๑๖,๘๓๕.๕๘๖๐ บาท	
วัตถุประสงค์	ภารกิจ	จำนวน (ลบ.)	ร้อยละ
ส่วนที่ ๑. ตามอำนาจ หน้าที่ ไม่กำหนด วัตถุประสงค์	รวม	๕๐,๙๔๕.๕๑๘	๒๓.๕๐
	๑. ใช้จ่ายในการดำเนินงานตาม อำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๗๙๔๕.๕๑๘๕	
	๒. เงินกันสำหรับค่า รักษาพยาบาลข้าราชการท้องถิ่น	๓๐๐๐.๐๐๐๐	
ส่วนที่ ๒. ตามอำนาจ หน้าที่กำหนด วัตถุประสงค์	ใช้จ่ายในภารกิจตามที่ได้รับ จัดสรร	๑๖๕,๘๙๐.๐๖๗๕	๗๖.๕๐ (๑๐๐)
๒.๑ ค่าใช้จ่ายด้าน บุคลากร	รวม	๒๗,๒๗๐.๐๔๙๕	๑๖.๔๔
	๑. สนับสนุนการถ่ายโอน บุคลากร	๗๒๓.๕๘๘๖	
	๒. เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำ (การศึกษาภาคบังคับ)	๑๖,๓๖๕.๒๔๑๐	

เงินอุดหนุนทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑		จำนวน ๒๑๖,๘๓๕.๕๘๖๐ บาท	
วัตถุประสงค์	ภารกิจ	จำนวน (ลบ.)	ร้อยละ
	๓. ค่าการศึกษาของบุตร (การศึกษาภาคบังคับ) ๔. ค่าบำเหน็จบ้านาญ (การศึกษาภาคบังคับ) ๕. ค่าเช่าบ้าน (การศึกษาภาคบังคับ) ๖. ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ ท้องถิ่น	๑๒๑.๖๐๐๐ ๒,๘๙๗.๖๕๓๙ ๑๗๐.๑๖๑๐ ๖,๙๙๑.๘๐๕๐	
<b>๒.๒ จัดการศึกษาท้องถิ่น</b>	<b>รวม</b>	<b>๓๘๐๒๘.๐๐๘๙</b>	<b>๒๒.๙๒</b>
	๑. เงินอุดหนุนค่าปัจจัยพื้นฐาน สำหรับนักเรียนยากจน ๒. เงินอุดหนุนจัดการศึกษา แก่เด็กด้อยโอกาส ๓. เงินอุดหนุนสำหรับการพัฒนา ระบบบริหารจัดการศึกษา อิเล็กทรอนิกส์ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๓๑.๙๘๔๕ ๒๖.๖๕๐๐ ๑๘๐.๙๐๐๐	
<b>๒.๓ การพัฒนาเด็กเล็ก</b>	<b>รวม</b>	<b>๑๒,๐๙๗.๘๗๑๒</b>	<b>(๗.๒๙)</b>
	๑. เงินอุดหนุนสำหรับศูนย์พัฒนา เด็กเล็ก	๑๒,๐๙๗.๘๗๑๒	
<b>๒.๔ การสาธารณสุข</b>	<b>รวม</b>	<b>๙,๗๕๑.๐๔๘๘</b>	<b>(๕.๘)</b>
	๑. สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพ การให้บริการสถานีอนามัย ที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่น ๒. เงินอุดหนุนสนับสนุน อสม. ๓. เงินอุดหนุนสำหรับการ ดำเนินงานตามแนวทางโครงการ พระราชดำริด้านสาธารณสุข ๔. เงินอุดหนุนเพื่อขับเคลื่อน โครงการสัตว์ปลอดโรคคน ปลอดภัยจากโรคพิษสุนัขบ้า	๔๓.๐๐๐๐ ๗,๔๖๘.๐๔๘๘ ๑,๘๖๙.๐๐๐๐ ๓๑๑.๐๐๐๐	

เงินอุดหนุนทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑		จำนวน ๒๑๖,๘๓๕.๕๘๖๐ บาท	
วัตถุประสงค์	ภารกิจ	จำนวน (ลบ.)	ร้อยละ
	๕. เงินอุดหนุนสำหรับการสำรวจ ข้อมูลสัตว์ โครงการสัตว์ ปลอดโรค คนปลอดภัยจากโรค พิษสุนัขบ้า	๖๐.๐๐๐๐	
<b>๒.๕ การบริการ ด้านสังคม</b>	<b>รวม</b>	<b>๗๕๖๔๔.๕๐๑๘</b>	<b>๔๕.๕๙</b>
	๑. เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ๒. เบี้ยยังชีพคนพิการ ๓. เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ ๔. เงินสนับสนุนศูนย์บริการ ทางสังคม ๕. เงินสนับสนุนสถานสงเคราะห์ คนชรา	๖๐,๔๔๗.๗๘๘๔ ๑๔,๖๔๔.๘๗๖๘ ๕๓๑.๘๕๘๐ ๑.๘๕๐๐ ๑๘.๑๒๘๖	
<b>๒.๖ การเยียวยา สถานการณ์ จังหวัด ชายแดนภาคใต้</b>	<b>รวม</b>	<b>๑๕๗๙.๗๐๑๕</b>	<b>(๐.๙๕)</b>
	๑. ค่าตอบแทนพิเศษรายเดือน ข้าราชการ ปฏิบัติงานในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๒. เงินชดเชยรายได้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ๓. เงินอุดหนุนสนับสนุนการ จัดการศึกษาขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ๔. เงินอุดหนุนศูนย์พัฒนา เด็กเล็กขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้	๓๖๒.๙๔๐๐ ๑,๐๔๒.๕๘๘๘ ๑๑๕.๕๑๒๗ ๕๘.๖๖๐๐	

เงินอุดหนุนทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑		จำนวน ๒๑๖,๘๓๕.๕๘๖๐ บาท	
วัตถุประสงค์	ภารกิจ	จำนวน (ลบ.)	ร้อยละ
๒.๗ ส่งเสริมการบริหาร จัดการ	<b>รวม</b>	๒๕๑.๒๖๔๐	<b>(๐.๑๕)</b>
	๑. เงินอุดหนุนสำหรับการ ประเมินคุณธรรมและความ โปร่งใสในการดำเนินงานของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	๒๕๑.๒๖๔๐	
๒.๘ อื่นๆ	๑. เงินอุดหนุนงานสถานีสูบน้ำ ด้วยไฟฟ้า	๑,๐๘๓.๙๑๐๐	<b>(๐.๗๒)</b>
	๒. เงินสนับสนุนสำหรับการ บริหารสนามกีฬา	๑๒๒.๗๑๑๘	

ที่มา : สำนักงบประมาณของรัฐบาล ประมวลจากประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๔๘  
ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐

จากตารางที่ ๓ จะเห็นว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินในแต่ละ  
ปีงบประมาณ ในชั้นแรกจะถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

**ส่วนที่ ๑** งบประมาณร้อยละ ๒๕ เป็น “เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ไม่กำหนด  
วัตถุประสงค์” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่  
และภารกิจถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ส่วนที่ ๒** งบประมาณร้อยละ ๗๕ เป็น “เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่กำหนด  
วัตถุประสงค์” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้จ่ายตามภารกิจที่คณะกรรมการกำหนด

ดังนั้น ในภาพรวมจึงทำให้เงินอุดหนุนทั่วไปมีส่วนในการสร้างความเข้มแข็งและความอิสระ  
ทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก เนื่องจากเงินอุดหนุนกว่าร้อยละ ๗๕ ถูกกำหนด  
วัตถุประสงค์การใช้จ่ายจากส่วนกลาง (ทั้งนี้ ยังไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นอำนาจของส่วนกลาง  
ในการจัดสรรงบประมาณในกิจกรรมหรือโครงการที่ส่วนกลางกำหนดอีกส่วนหนึ่งด้วย)

เมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดจะเห็นว่า “เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด  
วัตถุประสงค์” ส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้ใช้จ่ายในโครงการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ได้แก่  
การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เงินอุดหนุนสนับสนุนอาสาสมัคร  
สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เงินอุดหนุนสนับสนุนอาหารเสริม (นม) และเงินอุดหนุนสนับสนุน

อาหารกลางวันเด็กนักเรียน รวมเป็นเงินกว่า ๑๑๖,๖๙๖.๑๕๕๙ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๗๐.๓๔ ของเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ นอกจากนั้น ยังพบว่าเงินอุดหนุนในส่วนนี้ จำนวนกว่า ๒๗,๒๗๐.๐๔๙๕ ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๑๖.๔๔ เป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่ผูกพันรายจ่าย ตามกฎหมาย อาทิ ๑. เงินอุดหนุน สนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร ๒. เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำ (การศึกษาภาคบังคับ) ๓. ค่าการศึกษาของบุตร (การศึกษาภาคบังคับ) ๔. ค่าบำเหน็จบำนาญ (การศึกษาภาคบังคับ) ๕. ค่าเช่าบ้าน (การศึกษาภาคบังคับ) และ ๖. ค่ารักษาพยาบาลข้าราชการท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระน้อยมากที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในภารกิจตามอำนาจหน้าที่แม้ว่า**หากมีเหลือจ่ายให้เงินอุดหนุนดังกล่าวตกเป็นเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม**

สำหรับ “เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์” ซึ่งเป็นความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้จ่ายตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเอง ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ ๒๕ กลับพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีมติให้กันเงินอีกจำนวน ๓,๐๐๐.๐๐ ล้านบาท ไว้ให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น **ทั้งที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดังกล่าวไว้แล้ว จำนวน ๖,๙๙๑.๔๐๕๐ ล้านบาท** เมื่อรวมกันจะทำให้ค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และบุคคลในครอบครัวมีขนาดกว่า ๑ หมื่นล้านบาท ดังนี้ จึงเห็นว่าเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน มีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งและความอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก ตรงกันข้ามเงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมให้ท้องถิ่นดำเนินงานที่ตอบสนองนโยบายสำคัญของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ

**๒.๑.๒.๓ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒**

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ๓ มิติ ได้แก่

- ๑) มิติกระทรวง/หน่วยงาน (Function)
- ๒) มิติบูรณาการ (Agenda)
- ๓) มิติพื้นที่ (Area)

โดยใช้แผนพัฒนาภาคเป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคใต้ชายแดน

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ (Area) ซึ่งประกอบด้วย ๓ แผนงานหลัก ได้แก่

- ๑) แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค
- ๒) แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๓) แผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

โดยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวนทั้งสิ้น ๒๗๗,๒๖๕.๐๔๐๐ ล้านบาท ประกอบด้วย ๒ แผนงานบูรณาการ ได้แก่

แผนงานบูรณาการ	จำนวน
๑. ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๒๗๖,๘๒๐.๐๐ ล้านบาท
๒. การพัฒนาพื้นที่ระดับภาค	๔๔๕.๐๔๐๐ ล้านบาท

ตารางที่ ๔ แสดงการจัดสรรเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกเป็นแผนงาน และหน่วยงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๒

หน่วยงาน	งบประมาณ		เพิ่ม/ลด	
	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑	ปี พ.ศ. ๒๕๖๒	จำนวน	ร้อยละ
๑. สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี	๒๐๘.๐๐๐๐	๒๐๘.๐๐๐๐		
๒. สำนักงานนโยบาย และแผน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	๒,๐๔๕.๑๕๒๔	๔๔๐.๗๔๙๕	(๑,๖๐๔.๔๐๒๙)	(๗๘.๕)
๓. กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น (เงินอุดหนุน อบจ. เทศบาล และ อบต.)	๒๓๘,๐๙๙.๕๘๒๙	๒๕๒,๔๗๕.๑๕๖๙	๑๔,๓๗๕.๕๗๔๐	๖.๐
๔. กรุงเทพมหานคร	๒๑,๒๕๙.๒๖๔๗	๒๑,๙๑๘.๙๕๗๑	๖๕๙.๖๙๒๔	๓.๑
๕. เมืองพัทยา	๑,๗๕๘.๐๐๐๐	๑,๗๗๗.๑๓๘๐	๑๙.๑๓๘๐	๑.๐๘
รวม	๒๖๓,๔๐๐.๐๐๐๐	๒๗๖,๘๒๐.๐๐๐๐	๑๓,๔๒๐.๐๐๐๐	๕.๐๙
๒. แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค				
๑. กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น (เงินอุดหนุน อบจ. เทศบาล และ อบต.)	๑,๒๗๑.๕๗๘๕	๓๖๕.๐๔๐๐	(๙๐๖.๕๓๘๕)	(๗๑.๒๙)
๒. เมืองพัทยา	๑๔.๔๐๐๐	๘๐.๐๐๐๐	๖๕.๖๐๐๐	๔๕๕.๕
รวม	๑,๒๘๖.๐๐๐๐	๔๔๕.๐๔๐๐	(๘๔๐.๙๖๐๐)	(๖๕.๓๙)
รวมทั้งสองแผนงาน	๒๖๔,๖๘๖.๐๐๐๐	๒๗๗,๒๖๕.๐๔๐๐	๑๒,๕๗๙.๐๔๐๐	๔.๗๕

ที่มา : สำนักงบประมาณของรัฐสภาประมวลจากเอกสารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และ พ.ศ. ๒๕๖๒  
สำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ จะเห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ส่วนแผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคได้ลดความสำคัญลง โดยได้รับจัดสรรงบประมาณเพียงแค่ ๔๔๕.๐๔๐๐ ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ (ที่ได้รับจัดสรร จำนวน ๑,๒๘๖.๐๐๐๐ ล้านบาท) จำนวน ๘๔๐.๙๖๐๐ ล้านบาท หรือลดลงกว่าร้อยละ ๖๕.๓๙ ของปีที่ผ่านมา

**๒.๑.๒.๔ เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทั้งประเทศ** มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๒ แห่ง ส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งส่วนใหญ่มีการจัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ

#### ตารางที่ ๕ แสดงข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๗๖
๒. เทศบาล	๒,๔๔๑
๒.๑ เทศบาลนคร	๓๐
๒.๒ เทศบาลเมือง	๑๗๘
๒.๓ เทศบาลตำบล	๒,๒๓๓
๓. องค์การบริหารส่วนตำบล	๕,๓๓๓
๔. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	๒
๔.๑ กรุงเทพมหานคร	๑
๔.๒ เมืองพัทยา	๑

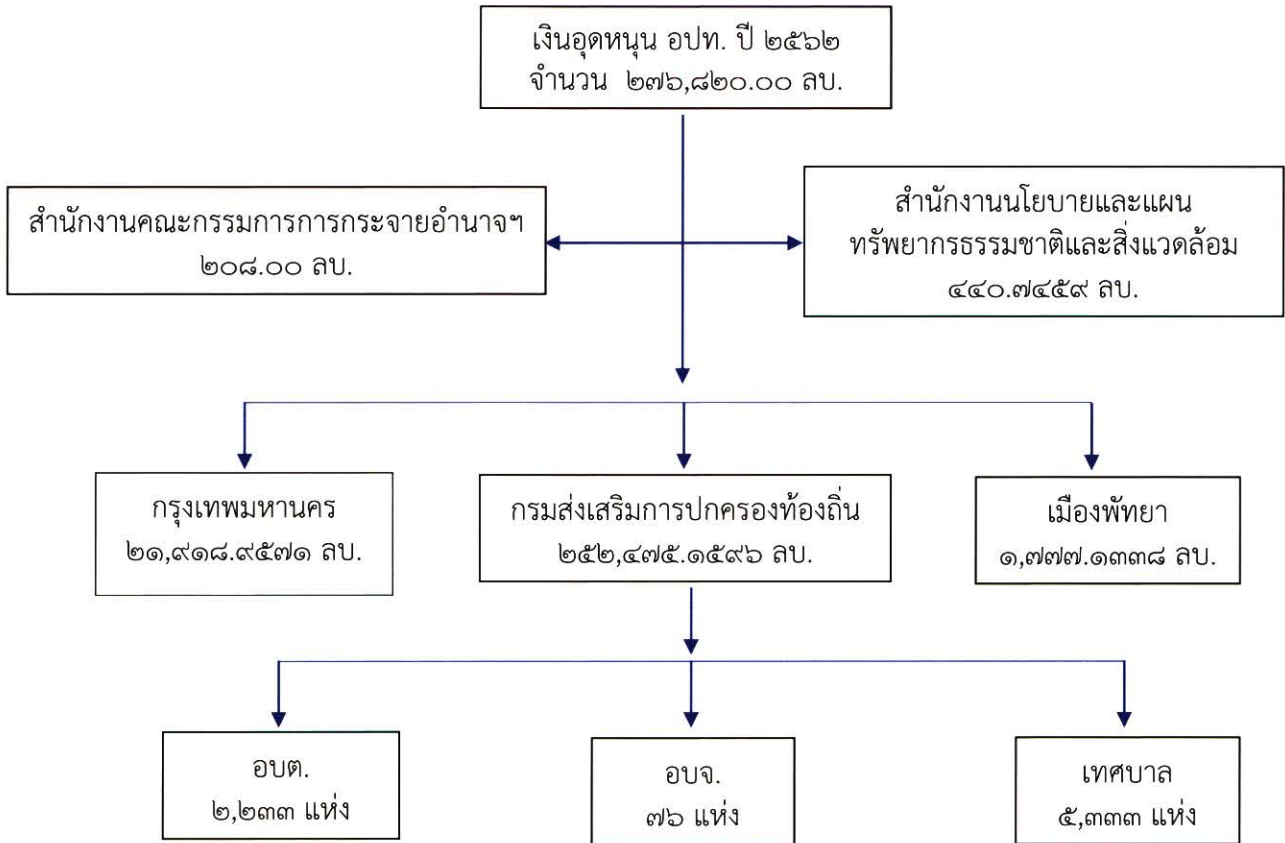
ที่มา : ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา นั้น จะจัดสรรผ่านงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐบาลได้เน้นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ จึงได้เปลี่ยนมาจัดสรรภายใต้แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือแผนงานหลักในการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเงินอุดหนุนดังกล่าวจะจัดสรรออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

**ส่วนที่ ๑** เงินอุดหนุนสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งประเทศ รวม ๗,๘๕๐ แห่ง จัดสรรเป็นงบเงินอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

**ส่วนที่ ๒** เงินอุดหนุนกรุงเทพมหานคร

**ส่วนที่ ๓** เงินอุดหนุนเมืองพัทยา



### ๑) เงินอุดหนุน : ภายใต้อำนาจการปกครองพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค (ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑) เรียกว่าแผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ) เป็นแผนงานบูรณาการงบประมาณในเชิงพื้นที่ (Area) ที่กำหนดขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างศักยภาพเศรษฐกิจในประเทศให้มีความเข้มแข็ง โดยจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ จังหวัด กลุ่มจังหวัด รวมถึงกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน ตลอดถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมภายใต้อำนาจการปกครองพัฒนาภาคในพื้นที่ภาคต่าง ๆ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ **ยุทธศาสตร์ที่ ๙** การพัฒนาภาคเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑๒) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้จัดสรรงบประมาณภายใต้อำนาจการปกครองดังกล่าว จำนวน ๑๑๕,๓๑๙.๐๐๐๐ ล้านบาท และต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น ๘๔,๔๑๒.๑๑๙๖ ล้านบาท ส่วนหนึ่งได้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑,๒๘๖.๐๐๐๐ ล้านบาท โดยจัดสรรออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

(๑) จัดสรรให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๑,๒๗๑.๕๗๘๕ ล้านบาท เพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเมืองพัทยา จำนวน ๑๔.๔๐๐๐ ล้านบาท

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานดังกล่าว จำนวนทั้งสิ้น ๒๐,๗๙๙.๒๘๓๕ ล้านบาท ส่วนหนึ่งได้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๔๔๕.๐๔๐๐ ล้านบาท โดยจัดสรรออกเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย

- จัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๓๖๕.๐๔๐๐ ล้านบาท เพื่อเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนี้

- ๑) ก่อสร้างและปรับปรุงถนน ระบบไฟฟ้า ประปา เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก ๔๕.๐๐๐๐ ล้านบาท
- ๒) ก่อสร้างสวนสาธารณะเมืองสงขลาเพื่อการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ๑๗๘.๒๙๐๐ ล้านบาท
- ๓) ก่อสร้างหอชมวิวเมือง ของเทศบาลเมืองหนองคาย ๓๖.๐๐๐๐ ล้านบาท
- ๔) ก่อสร้างลานวัฒนธรรมเมืองท่องเที่ยวตามลำน้ำโขง เทศบาลเมืองหนองคาย ๔๐.๕๐๐๐ ล้านบาท
- ๕) ก่อสร้างอาคารศูนย์จำหน่ายอาหารและสินค้าเทศบาลเมืองมุกดาหาร ๖๕.๒๕๐๐ ล้านบาท

### เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

วาระ ๓ ปรับลด ๔ รายการ (๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๒)



## ๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**วรรค ๔** รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

**วรรค ๕** กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

๒.๒.๒ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ (๔) กำหนดการจัดสรรรายได้ โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสัดส่วนรายได้ ร้อยละ ๓๕ ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๒๕ และเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องไม่น้อยกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ (แต่ไม่ได้กล่าวถึงวิธีการเพิ่มรายได้) สรุปประเด็นสำคัญ อำนาจหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๒.๒.๒.๑ มาตรา ๑๒ (๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและ (๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความจำเป็น

๒.๒.๒.๒ มาตรา ๒๙ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒.๒.๒.๓ มาตรา ๓๐ (๔) กำหนดการจัดสรรรายได้โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ ๓๕ ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙

๒.๓ สรุปผลการจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ปฏิรูปท้องถิ่นไทย : ประชาชนอยากได้อะไร” ของคณะอนุกรรมการด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สมานติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อสรุปในประเด็นที่น่าสนใจเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### ๒.๓.๑ รายได้ที่รัฐบาลสนับสนุน

๒.๓.๑.๑ สำนักงานประมาณการจัดสรรงบประมาณโดยตรงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓.๑.๒ เงินอุดหนุนกับภารกิจไม่สมดุลกัน การจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่น้อยได้งบน้อย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่มากได้งบมาก ดังนั้นควรพิจารณาท้องถิ่นไหนที่ใช้งบไม่หมดควรแบ่งบให้พื้นที่ที่ไม่มีงบบ้าง

๒.๓.๑.๓ การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา ควรจะแยกจากงบประมาณเงินอุดหนุนเพราะเป็นงบประมาณผ่านมือทำให้ยอดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้น

๒.๓.๑.๔ ควรจัดสรรงบประมาณส่งเสริมการศึกษาภาษาต่างประเทศ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถจ้างครูสอนภาษาต่างประเทศได้ในอัตราที่เป็นสากล เพื่อส่งเสริมให้เด็กได้เรียนรู้ภาษาต่างประเทศรองรับ AEC (ASEAN Economic Community)

๒.๓.๑.๕ ให้ยกเลิกงบอุดหนุนเฉพาะกิจ เพราะเป็นงบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีพลังอำนาจมากก็จะได้รับ

#### ๒.๓.๒ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

๒.๓.๒.๑ ให้เร่งรัดภาษีทรัพย์สิน

๒.๓.๒.๒ ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิกำหนดส่วนแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกิดในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีมูลค่าเพิ่มให้มีอัตราเพิ่มตามผลการพัฒนาประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยากจนให้มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดร่ำรวยให้น้อย

๒.๓.๒.๓ การจัดสรรภาษีล้อเลื่อนยังมีปัญหาควรหาข้อสรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีส่วนแบ่งในภาษिल้อเลื่อนเพิ่มขึ้น การจัดสรรแบ่งให้เท่าเทียมเป็นธรรม อาทิ ภาษียรถยนต์ให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓.๒.๔ ควรมีการกำหนดภาษีใหม่เพิ่มเติม อาทิ ภาษีผู้ก่อมลพิษในพื้นที่

๒.๓.๒.๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเงินอุดหนุนกิจการไฟฟ้าและประปาเมื่อสร้างเสร็จกิจการไฟฟ้าและประปาไม่ได้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ก็เป็นของกิจการไฟฟ้าและประปาดังนั้น รายได้บางส่วนควรกลับคืนเป็นของท้องถิ่นบ้างตามสัดส่วนที่เหมาะสม ค่าสาธารณูปโภค ค่าไฟฟ้า ค่าประปา ค่าโทรศัพท์ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

๒.๓.๒.๖ ควรกำหนดฐานภาษีท้องถิ่นใหม่ อาทิ อัตราภาษีโรงเรือนควรเก็บแบบก้าวหน้าคือควรมีอัตราที่สูงขึ้น

๒.๓.๒.๗ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิกำหนดส่วนแบ่งภาษีนิติบุคคลที่เกิดในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับภาษีที่เกิดจากผลกระทบจากบริษัทที่เข้ามาเปิดกิจการในพื้นที่ในอัตราภาษีที่เป็นธรรม การจัดเก็บค่าภาคหลวงสถานที่ประกอบกิจการตั้งที่ไหนจ่ายที่นั่น อาทิ เหมือนแร่ โรงงาน ห้างสรรพสินค้า

๒.๓.๒.๘ ควรมีการแบ่งภาษีสนามบินโดยพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีสนามบินตั้งอยู่ ควรเก็บภาษีได้ร้อยละ ๑๐ (จากค่าธรรมเนียมสนามบิน) พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีสนามบินตั้งอยู่แต่ได้รับผลกระทบควรได้รับส่วนแบ่งด้วย

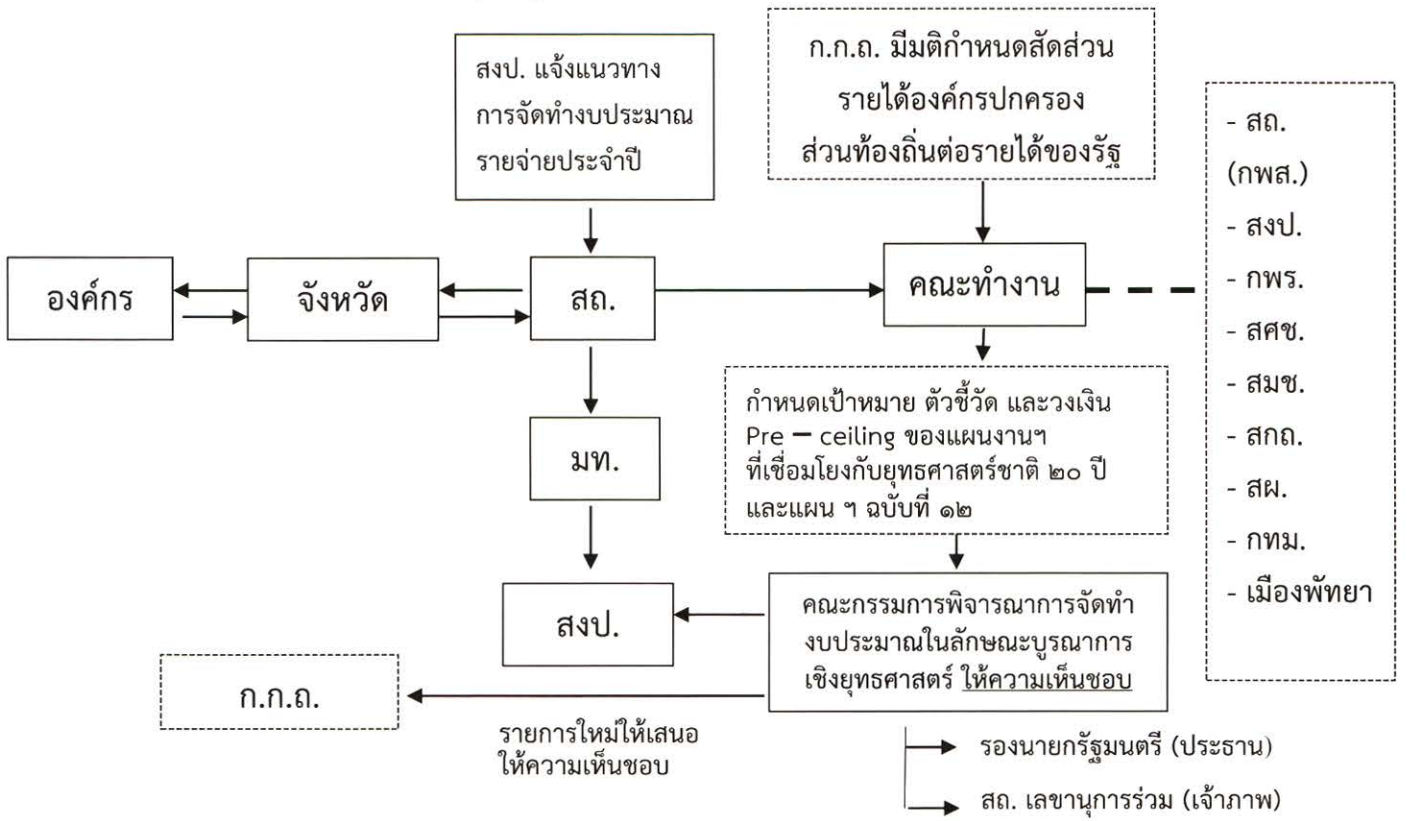
๒.๓.๒.๙ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองควรแก้ไขกฎหมายเรื่องการทำการพาณิชย์เพื่อหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจการพาณิชย์ใดที่ประชาชนได้รับประโยชน์ หากท้องถิ่นทำได้ดีมีประสิทธิภาพควรอนุญาตให้ท้องถิ่นทำได้ อาทิ ในท้องถิ่นมีสหกรณ์ในพื้นที่ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารสหกรณ์แล้วก่อเกิดรายได้ทำได้ดีกว่าสหกรณ์ดำเนินการเอง ประชาชนได้ประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ ควรยกเลิกกฎหมายที่ห้ามรัฐแข่งขันการประกอบธุรกิจกับเอกชน

๒.๓.๒.๑๐ ให้เก็บค่าธรรมเนียมพืชผลทางการเกษตรเพื่อบำรุงท้องถิ่น อาทิ ภาษีอ้อย

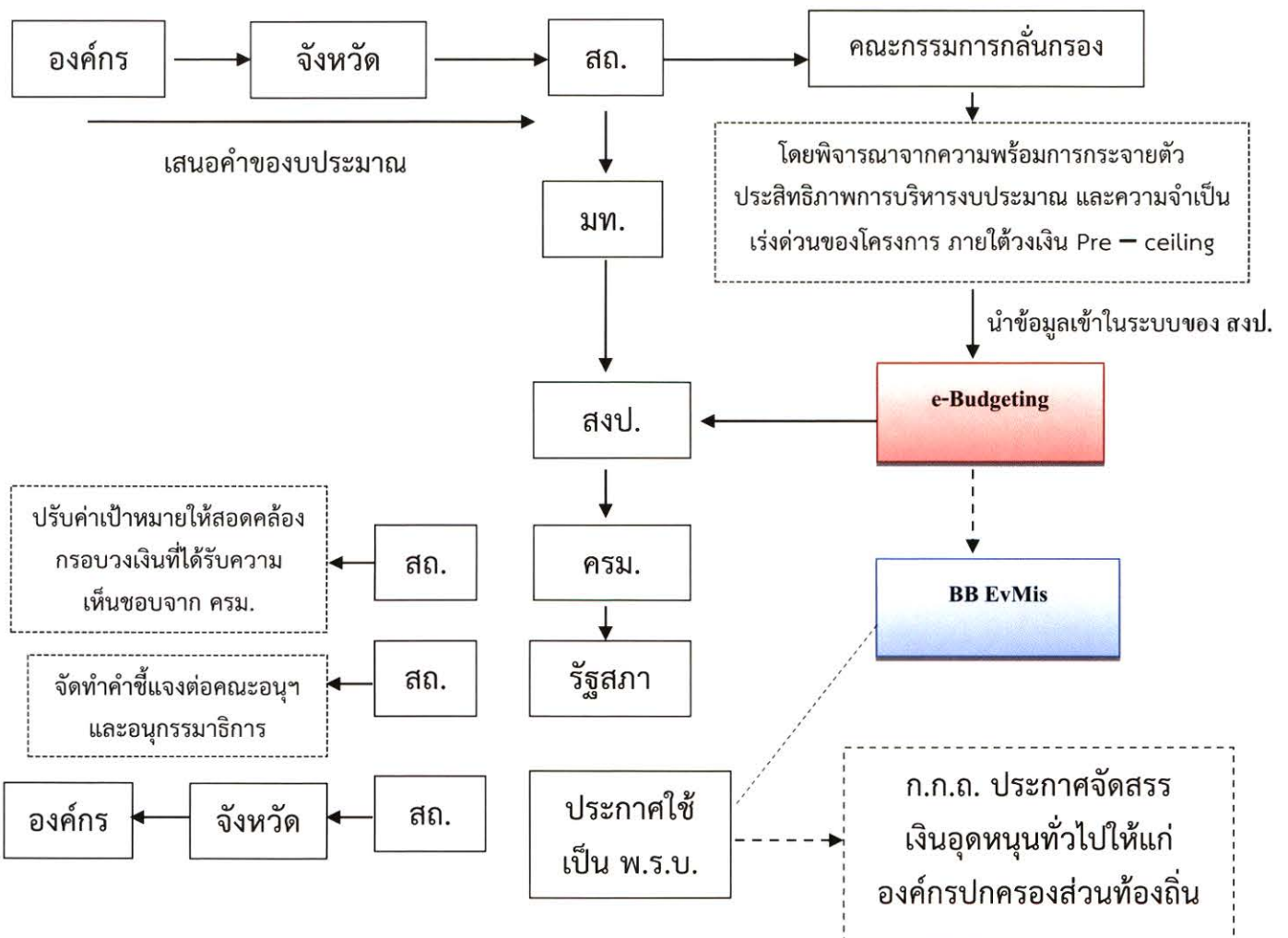
๒.๓.๒.๑๑ งบประมาณในการซ่อมถนนไม่มี กรมทางหลวงชนบทโอนมาให้แต่ถนนที่พังแล้ว และไม่โอนงบประมาณมาให้จึงควรโอนงบประมาณด้วย

๒.๔ เอกสารกระบวนการในเสนอจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

การจัดงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชั้น Pre - ceiling)

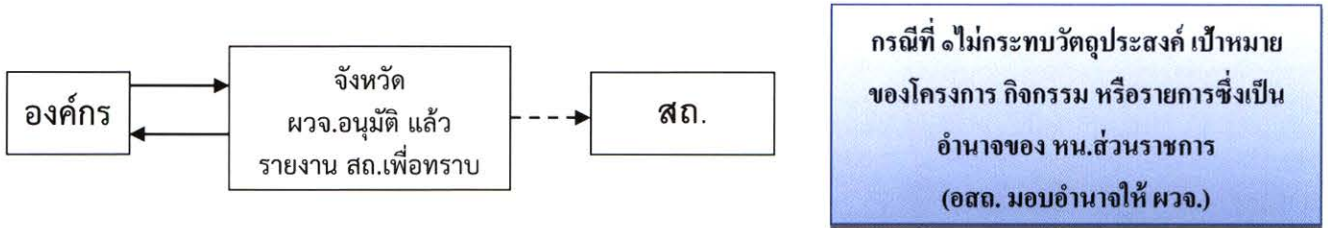


การจัดงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชั้นคำขอ)

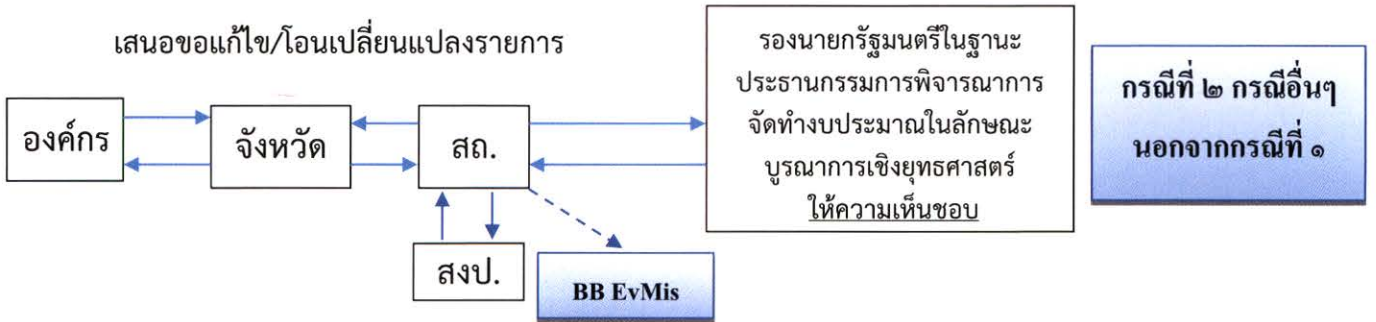


งบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชั้นการบริหารงบประมาณ)

เสนอขอแก้ไข/เปลี่ยนแปลงรายการ



เสนอขอแก้ไข/โอนเปลี่ยนแปลงรายการ



๒.๕ รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมาย ขัณฑ์การจั้ดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สิงหาคม ๒๕๖๐ ผลการประมาณการรายจ่ายบริการสาธารณะจำแนกตาม แผนงานข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

**ตาราง ๑ ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ  
สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล (บาทต่อประชากร)**

ลำดับ	แผนงาน	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล
๑	บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	๒๖๘.๙๓	๒,๘๘๕.๓๔	๓,๐๘๖.๘๐	๓,๓๘๒.๘๒
๒	รักษาความสงบภายใน	๕๔.๑๕	๓๓๙.๗๙	๓๘๔.๖๖	๒๖๖.๑๔
๓	การศึกษา	๘๐.๕๕	๓,๙๓๒.๔๘	๔,๗๘๐.๔๙	๑,๙๕๓.๖๒
๔.	การสาธารณสุข	๑๔๓.๒๕	๕๒๐.๘๕	๒๒๕.๔๒	๒๘๒.๒๘
๕.	สังคมสงเคราะห์	๑๔.๓๖	๑๕๕.๒๓	๑๑๓.๔๔	๑๑๔.๑๑
๖.	เคหะชุมชน	๓๙๑.๗๘	๒,๒๐๑.๑๓	๔,๕๓๙.๖๙	๑,๖๙๓.๗๓
๗.	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๓๔.๐๙	๑๑๔.๑๒	๗๓.๙๓	๒๑.๔๑
๘.	การศาสนาวัฒนธรรม และนันทนาการ	๔๘๕.๓๓	๗๒.๓๑	๓๗๕.๗๗	๑๐๙.๓๙
๙.	อุตสาหกรรมและการโยธา	๓๓๐.๐๙	๑,๒๔๑.๑๓	๑,๙๘๒.๘๑	๒,๐๗๖.๑๙
๑๐.	การเกษตร	๓๓.๑๕	-	๙๗.๘๒	๓๐.๘๒
๑๑.	การพาณิชย์	๙.๘๕	๖๒.๘๑	๗๙.๕๕	๒๑๗.๒๓
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๑,๘๔๕.๕๓	๑๑,๕๒๕.๒๐	๑๕,๗๔๐.๓๗	๑๐,๑๔๗.๗๔
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๑,๓๙๖.๙๒	๑๑,๔๖๕.๓๒	๑๑,๒๑๔.๕๘	๘,๕๖๗.๔๔
% Under - financed		-๒๔.๓๑	-๐.๕๒	-๒๘.๗๕	-๑๕.๕๗

**กลุ่ม อบจ.** ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับบนดูแลโครงการในภาพรวมของจังหวัดหรือเป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายพื้นที่ มีความต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะ เท่ากับ ๑,๘๔๕.๕ บาทต่อประชากร ๑ คน

**กลุ่มเทศบาล**

**เทศบาลนคร** ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๑๑,๕๒๕.๒ บาท ต่อประชากร ๑ คน

**เทศบาลเมือง** ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๑๕,๗๔๐.๔ บาท ต่อประชากร ๑ คน

**เทศบาลตำบล** ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๑๐,๑๔๗.๗ บาท ต่อประชากร ๑ คน

ตาราง ๒ ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ  
สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล (บาทต่อประชากร)

ลำดับ	แผนงาน	อบต. (ใหญ่)	อบต. (กลาง)	อบต. (เล็ก)
๑	บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	๒,๔๒๒.๘๙	๒,๘๙๒.๔๖	๒,๕๑๓.๔๘
๒	รักษาความสงบภายใน	๑๓๗.๒๕	๗๒.๑๕	๓๘.๗๐
๓	การศึกษา	๑,๒๕๒.๐๖	๑,๑๑๐.๔๕	๑,๓๗๒.๐๓
๔.	การสาธารณสุข	๒๗๑.๓๒	๙๗.๕๕	๑๕๘.๗๓
๕.	สังคมสงเคราะห์	๙๔.๔๓	๑๕๐.๗๑	๔๑.๖๕
๖.	เคหะชุมชน	๘๗๕.๑๙	๙๖๓.๒๗	๗๗๐.๑๐
๗.	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๗๖.๒๕	๗๓.๕๖	๔๑.๖๙
๘.	การศาสนาวัฒนธรรม และนันทนาการ	๑๗๙.๘๓	๑๑๙.๖๒	๒๐๔.๑๘
๙.	อุตสาหกรรมและการโยธา	๓๒๓.๖๑	๑๙๖.๓๒	๗๘๖.๘๖
๑๐.	การเกษตร	๖๕.๘๙	๙๑.๗๖	๗๙.๘๙
๑๑.	การพาณิชย์	๑๓๓.๗๕	๒๗๑.๔๓	๕๙๐.๐๔
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๕,๘๓๒.๔๘	๖,๐๓๙.๒๗	๖,๕๙๗.๓๖
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่ อบต. ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๗,๕๗๙.๐๗	๖,๙๒๘.๙๐	๗,๕๘๐.๓๗
% Over-financed		๒๙.๙๕	๑๔.๗๓	๑๔.๙๐

กลุ่ม อบต.

อบต. ขนาดใหญ่ ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๕,๘๓๒.๕ บาท ต่อประชากร ๑ คน

อบต. ขนาดกลาง ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๖,๐๓๙.๓ บาท ต่อประชากร ๑ คน

อบต. ขนาดเล็ก ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อจัดบริการสาธารณะเท่ากับ ๖,๕๙๗.๔ บาท ต่อประชากร ๑ คน

คณะนักวิจัยได้ประมาณการรายจ่ายตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำใหม่อีกครั้ง (reestimate) โดยกำหนดสมมติฐานว่า ถ้ารัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทสามารถปฏิบัติงานผ่านค่าเป้าหมายขั้นต่ำตามเกณฑ์ชีวิตที่กำหนดจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปเช่นใด คณะนักวิจัยจึงได้นำค่าเป้าหมายขั้นต่ำที่ควรจะเป็น (ได้จากการวิจัย) ไปแทนค่าเฉลี่ยระดับผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในรอบที่ ๒ (ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙)

ตารางที่ ๓ ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ  
สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล (บาทต่อประชากร)  
โดยใช้สมมติฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำ  
ตามเกณฑ์ชีวิตที่ควรจะเป็น

ลำดับ	แผนงาน	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล
๑	บริหารงานทั่วไปและงบบกลาง	๒๖๘.๙๐	๒,๓๗๘.๑๐	๒,๖๕๗.๒๐	๒,๙๕๗.๐๐
๒	รักษาความสงบภายใน	๒๓๗.๖๐	๒๓๗.๕๐	๒๗๒.๕๐	๑๔๒.๘๐
๓	การศึกษา	๒๑๐.๕๐	๖,๐๙๑.๐๐	๔,๗๐๖.๘๐	๖๒๕.๒๐
๔.	การสาธารณสุข	๑๓๒.๘๐	๔๘๒.๓๐	๒๔๙.๙๐	๓๐๒.๘๐
๕.	สังคมสงเคราะห์	๑๔.๓๖	๖๓.๕๐	๗๐.๕๐	๗๓.๑๐
๖.	เคหะชุมชน	๔๔๘.๕๐	๒,๓๗๘.๒๐	๒,๑๐๐.๒๐	๑,๙๔๔.๔๐
๗.	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๒๕.๗๐	๑๒๖.๐๐	๑๔๗.๖๐	๕๘.๖๐
๘.	การศาสนาวัฒนธรรม และ นันทนาการ	๑,๑๐๓.๗๐	๗๒.๓๑	๒๕๑.๐๐	๑๐๙.๓๙
๙.	อุตสาหกรรมและการโยธา	๖,๖๓๒.๘๐	๕,๑๘๐.๐๐	๕,๐๑๔.๕๐	๔,๑๙๔.๔๐
๑๐.	การเกษตร	๓๓.๑๕	๓๑.๕๐	๓.๘๐	๒๗.๖๐
๑๑.	การพาณิชย์	๘.๙๐	๕๔.๑๐	๙๙.๒๐	๔๗๙.๖๐
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๙,๑๑๖.๙๑	๑ ๗ , ๐๙๔.๕๑	๑๕,๕๗๓.๒๐	๑๐,๙๑๔.๘๙
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๑,๓๙๖.๙๒	๑ ๑ , ๔๖๕.๓๒	๑๑,๒๑๔.๕๘	๘,๕๖๗.๔๔
% Under-financed		- ๘๕.๗.๗%	- ๓๒.๙%	- ๒๘.๐๐%	- ๒๑.๕%

จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าตัวเลขประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำสำหรับการบรรลุค่าเป้าหมายขั้นต่ำเปลี่ยนแปลงไปพอสมควร โดยเฉพาะในกรณีของ

๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จากระดับ ๑,๘๔๕.๕๓ เป็น ๙,๑๑๖.๙๑ บาทต่อประชากร (หรือราว ๕ เท่าตัว) ทั้งนี้ เนื่องจากบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่ต้องดูแลภาพรวมภารกิจบริการสาธารณะในระดับจังหวัดจะต้องมีความเข้มข้นขึ้นมาก อาทิ การพัฒนาระบบถนนและการคมนาคมขนส่งในภาพรวมของจังหวัด การส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวให้เต็มพื้นที่จังหวัด เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะได้มากนัก ดังนั้น หากรัฐคาดหวังให้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการเติมเต็มช่องว่างของบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในจังหวัด ก็จะต้องเพิ่มการสนับสนุนทางทรัพยากรแก่กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นต่อไป

๒) **เทศบาลนคร** มีความต้องการรายจ่ายเพิ่มขึ้นพอสมควรเช่นกัน จากเดิมประมาณ ๑๑,๕๒๖ บาทต่อประชากร เป็นประมาณ ๑๗,๐๙๕ บาทต่อประชากร (เพิ่มขึ้นราว ๑.๕ เท่าตัว) ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเทศบาลนครยังมีข้อจำกัดพอสมควรในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้บรรลุค่าเป้าหมายขั้นต่ำตามเกณฑ์ชี้วัดโดยเฉพาะในด้านจัดระเบียบชุมชน การจัดการภัยพิบัติ และงานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ซับซ้อนตามระดับพัฒนาการของชุมชนเมือง

๓) **เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล** ผลประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในครั้งที่ ๒ พบว่ามีสัดส่วนเปลี่ยนแปลงในด้านความต้องการรายจ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่มากนัก เนื่องจากกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถดำเนินการได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำในสัดส่วนที่ค่อนข้างดีพอสมควรแล้ว

**ตารางที่ ๔ ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ  
สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล (บาทต่อประชากร)  
โดยใช้สมมติฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำ  
ตามเกณฑ์ชี้วัดที่ควรจะเป็น**

ลำดับ	แผนงาน	อบค. (ใหญ่)	อบค. (กลาง)	อบค. (เล็ก)
๑	บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	๑,๗๙๕.๕๐	๒,๓๕๓.๒๐	๑,๗๕๘.๐๐
๒	รักษาความสงบภายใน	๒๐๑.๑๐	๗๘.๕๐	๒๘.๕๐
๓	การศึกษา	๒,๑๗๑.๕๐	๑,๓๗๙.๑๐	๑,๙๖๒.๑๐
๔	การสาธารณสุข	๒๗๕.๘๐	๘๓.๑๐	๑๕๑.๒๐
๕	สังคมสงเคราะห์	๕๑.๗๐	๑๑๓.๐๐	๓.๕๐
๖	เคหะชุมชน	๗๖๖.๐๐	๘๖๑.๕๐	๘๕๕.๑๐
๗	สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	๘๘.๖๐	๖๘.๘๐	๕๙.๕๐
๘	การศาสนวัฒนธรรม และนันทนาการ	๑๗๑.๗๐	๑๗๗.๓๐	๒๑๑.๘๐
๙	อุตสาหกรรมและการโยธา	๑,๓๕๐.๑๐	๗๗๑.๗๐	๑,๐๙๗.๕๐
๑๐	การเกษตร	๖๕.๘๙	๙๑.๗๖	๗๙.๘๙
๑๑	การพาณิชย์	๑๒.๕๐	๕๙.๐๐	๕๙.๐๔
รวมทุกแผนงาน (บาทต่อประชากร)		๖,๙๕๒.๑๙	๕,๘๔๖.๘๖	๖,๗๙๖.๘๓
ค่าเฉลี่ยรายได้ ๑ป. ได้รับในปัจจุบัน (บาทต่อประชากร)		๗,๕๗๙.๐๗	๖,๙๒๘.๙๐	๗,๕๘๐.๓๗
% Over-financed		๙.๐%	๙.๐%	๑๑.๕%

องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดต่าง ๆ ผลประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในครั้งที่ ๒ พบว่ามีสัดส่วนเปลี่ยนแปลงในด้านความต้องการรายจ่ายเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่มากนัก เนื่องจากกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ สามารถดำเนินการได้ตามค่าเป้าหมายขั้นต่ำในสัดส่วนที่ค่อนข้างดีพอสมควรแล้ว

### พบข้อมูลในระบบงานที่สำคัญดังนี้

๑. มีการทับซ้อนในการดำเนินการธุรกิจ (service overlapping) ขึ้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ภารกิจที่ดำเนินการทับซ้อนกันหมายความว่าถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่างดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ เป็นงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน และมักมีกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกัน การดำเนินการที่ทับซ้อนกันนั้นนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในด้านพื้นที่ การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วนั้น ยังก่อให้เกิดความสูญเสียเชิงทรัพยากรและก่อให้เกิดการเสียโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนจะดำเนินการกิจขนาดใหญ่อีกประการหนึ่งด้วย

๒. พบช่องว่างในระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local service gaps) ที่ไม่มีเจ้าภาพหรือมักไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยเฉพาะภารกิจที่มีความสลับซับซ้อนหรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่คุ้นเคย

### ประมวลภารกิจตามเกณฑ์ชีวิตที่มีการดำเนินการทับซ้อนและที่ขาดการดำเนินการในระดับท้องถิ่น

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
โครงสร้างพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ถนนสำหรับการสัญจรทางบก (ลาดยาง, คสล.) และการระบายน้ำ</li> <li>- การจัดการแหล่งน้ำสาธารณะ (คลอง ลำธาร บ่อน้ำ แหล่งน้ำ ตามธรรมชาติ การขุดสระ/บ่อบาดาล ถังน้ำ ฯลฯ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบประปาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน</li> <li>- ระบบฐานข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- การพัฒนาระบบโลจิสติกส์และ GIS ในระบบ คมนาคมขนส่งของพื้นที่</li> </ul>
ผังเมือง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับปรุงภูมิทัศน์ของเมือง/ชุมชน</li> <li>- การเพิ่มพื้นที่สีเขียว/สวนสาธารณะ</li> <li>- การจัดการที่โล่ง หรือการใช้ประโยชน์ จากที่สาธารณะหรือที่โล่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองชุมชน (รวมการปรับปรุงและการบังคับใช้ผังเมือง)</li> <li>- การจัดทำฐานข้อมูลที่ดินและแผนที่รูปแปลง เพื่อสนับสนุนการจัดการด้านที่ดิน</li> <li>- การรับมือกับความเสี่ยงในอาคาร อาคารสูง หรือหอพัก การตรวจสอบอาคาร/อาคารสูง</li> <li>- การปรับปรุงชุมชนแออัดหรือแหล่งเสื่อมโทรม การสาธารณสุข</li> </ul>

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
<p>การสาธารณสุข บริการทางสังคม และคุณภาพชีวิต</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี ผู้สูงอายุ และเด็กและเยาวชน</li> <li>- การส่งเสริมอาชีพสตรี ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมเล่นกีฬา</li> <li>- การอนามัยแม่และเด็ก</li> <li>- การเฝ้าระวังโรคประจำถิ่น</li> <li>- การส่งเสริม/พัฒนา/สนับสนุนอาสาสมัคร กลุ่มชมรมผู้สูงอายุ/ผู้พิการ/ผู้ป่วย/ผู้ด้อยโอกาส</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและฟื้นฟูคนพิการ ผู้ป่วย/ผู้ติดเชื้อ และผู้ติดยาเสพติด</li> <li>- กิจกรรมให้ความรู้ด้านโภชนาการและการตรวจสุขภาพภัตตาคารร้านอาหาร/สถานประกอบการ</li> <li>- บริการสถานสงเคราะห์/ศูนย์ฟื้นฟู/ศูนย์พักพิง/Day-care ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ป่วย</li> <li>- การดูแลผู้ป่วยที่มีอาการทางจิตในชุมชน</li> </ul>
<p>การศึกษา</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก</li> <li>- การจัดการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา</li> <li>- การสอนเสริมในระบบโรงเรียน อาทิ หลักสูตรสองภาษา หลักสูตรท้องถิ่น หลักสูตรที่มุ่งความเป็นเลิศ</li> <li>- การฝึกอาชีพ ภาษาต่างประเทศ ความรู้ทางเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ หรือคอมพิวเตอร์ และการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการอนุรักษ์ภูมิปัญญาประเพณี</li> <li>- ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา ศูนย์คอมพิวเตอร์ไอซีที ศูนย์การเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์</li> <li>- การเข้าค่ายอบรมในลักษณะต่าง ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การศึกษาสายอาชีวศึกษา</li> <li>- การสนับสนุนการศึกษานอกห้องเรียนหรือศูนย์การเรียนรู้ทั่วไป</li> <li>- การศึกษาเพื่อเติมด้อยโอกาส เด็กพิการ หรือเด็กที่ต้องการได้รับการดูแลช่วยเหลือเป็นพิเศษ</li> <li>- การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน</li> <li>- กิจกรรมเพื่อดูแลให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่หยุดเรียนกลางคัน (drop-out student)</li> </ul>
<p>การจัดการ ทรัพยากร ธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดเก็บ/จัดการ/กำจัดขยะ</li> <li>- การคัดแยกขยะ การนำขยะมาใช้ ๓ Rs</li> <li>- การดูแลอนุรักษ์แหล่งน้ำ/ป่าไม้/ปลูกป่า</li> <li>- การส่งเสริมอาสาสมัครสิ่งแวดล้อม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดการขยะอันตราย/ขยะติดเชื้อ/ขยะพิษ</li> <li>- การตรวจคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแหล่งน้ำใต้ดิน และสารเคมีตกค้างในดิน</li> <li>- การจัดการไฟป่าและการเผาในที่โล่ง</li> </ul>

ด้าน	ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อน	ภารกิจที่ขาดเจ้าภาพดำเนินการ
<p>การส่งเสริม ศิลปะวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ โบราณสถาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมการเรียนรู้แลกเปลี่ยน การสืบทอด ปลูกจิตสำนึกอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การค้นหา ยกย่อง เชิดชู ค่านิยมท้องถิ่น ภูมิปัญญาชาวบ้านและปราชญ์ชาวบ้าน</li> <li>- การอนุรักษ์หรือพัฒนาเมืองเก่า อาคารเก่า ชุมชนเก่า พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น</li> <li>- ระบบข้อมูลหรือหลักสูตรด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นรวมทั้งการจัดทำ แผนที่วัฒนธรรม หรือแผนที่ชุมชนเชิงนิเวศน์</li> <li>- การรับแจ้งข่าวสารและการจัดการปัญหาการ บุกรุกหรือทำลายโบราณสถาน ศาสนาสถาน</li> </ul>
<p>การจัดระเบียบ ชุมชน และการ รักษาความสงบ ภายใน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การดับเพลิง การจัดการภัยพิบัติ เครื่องมืออุปกรณ์รับมือภัยพิบัติ</li> <li>- การลดการเกิดอุบัติเหตุทางถนน การจราจร และ อปพร.</li> <li>- การเฝ้าระวังเหตุอาชญากรรม กล้องวงจรปิด หรือปัญหายาเสพติด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบบูรณาการเพื่อรับมือภัยพิบัติ</li> <li>- การออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติที่เกี่ยวข้อง การจัดระเบียบชุมชนและความสะอาด</li> <li>- การออกใบอนุญาต/การตรวจหอพัก การจัดการข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความไร้ ระเบียบ/ความไม่สงบเรียบร้อย</li> <li>- เวทีประชาชน/เวทีสาธารณะเพื่อจัดการ ความขัดแย้ง/ไกล่เกลี่ย</li> </ul>
<p>การพัฒนา เศรษฐกิจ ชุมชน อาชีพ และการ ท่องเที่ยว</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการส่งเสริมการเกษตร การ ประมง หรือการกสิกรรม</li> <li>- การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ/กลุ่มแม่บ้าน</li> <li>- การส่งเสริมการเกษตรตามแนว เศรษฐกิจพอเพียงหรือเกษตรอินทรีย์</li> <li>- การส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> <li>- ตลาด ตลาดนัด ถนนคนเดิน ตลาดน้ำ ฯลฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมการเกษตรปลอดภัยตาม มาตรฐานสากล</li> <li>- การจัดการตลาด การวิจัยพัฒนาสินค้าชุมชน การบรรจุภัณฑ์ การตลาดและการพยุราคา สินค้า/การประกันรายได้ เติบโตเต็มห่วงโซ่ เศรษฐกิจ</li> <li>- การพัฒนาคุณภาพดิน หรือหมอดิน และการ ฟื้นฟูคุณภาพดิน</li> <li>- การส่งเสริมความปลอดภัยหรือการป้องกัน ปัญหาอาชญากรรมให้แก่นักท่องเที่ยว</li> <li>- การฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวและการมุ่งสร้าง มูลค่าเพิ่มให้แก่การท่องเที่ยว</li> <li>- ฐานข้อมูลท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการสร้างงาน การสร้างรายได้ การลงทุน และการท่องเที่ยว</li> </ul>

๒.๖ การประชุมของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ ๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งได้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๒.๖.๑ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีจำนวนจำกัดเนื่องจากภาษีท้องถิ่นตามกฎหมายมีฐานภาษีแคบไม่สามารถพัฒนารายได้ให้สูงขึ้น จึงต้องพึ่งพารายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้แบ่งให้ และเงินอุดหนุนเป็นหลัก

๒.๖.๒ ผลการวิจัยที่ผ่านมาพบว่า การจัดสรรรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ แบ่งให้ และเงินอุดหนุนไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งประมาณร้อยละ ๔๐ มีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยของรายจ่ายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนร้อยละ ๖๐ มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของรายจ่าย

๒.๖.๓ วิธีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต้องรับภาระความเสี่ยง และความได้เปรียบเสียเปรียบจากแหล่งรายได้ที่ถูกจัดสรรมาให้ จึงทำให้เกิดการแย่งชิงแหล่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหาข้อยุติไม่ได้เป็นประจำทุกปี

๒.๖.๔ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีและการเมืองในรัฐสภาเป็นเรื่องที่คาดการณ์ไม่ได้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเสี่ยงทางการคลังสูง นอกจากนั้น สัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่เงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์และเงินโอนสู่ครัวเรือน (ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามนโยบายของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการคลังลดลงอย่างต่อเนื่อง

๒.๖.๕ อนุกรรมการเพื่อพิจารณาโครงสร้างและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ เห็นชอบหลักการและแนวทางการปรับระบบโครงสร้างและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา สรุปดังนี้

๒.๖.๕.๑ นำรายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดมารวมเข้าด้วยกันและจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้หลักการจ่ายกำหนดรายได้มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑) รายได้ที่นำมารวมกันเป็นกองกลางเพื่อจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิต ทั้งนี้ ไม่รวมรายได้ที่กำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะ อาทิ อากรังนก

๒) จัดสรรรายได้จากกองกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งตามสัดส่วนช่องว่างทางการคลัง (ส่วนต่างระหว่างประมาณการรายจ่ายที่จำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการจัดบริการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดเก็บ)

๒.๖.๕.๒ กรณีรายได้กองกลางไม่เพียงพอต่อการเติมเต็มช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามจำนวนที่ขาดไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัดส่วนของช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรค ๔)

๒.๖.๕.๓ รัฐ (กระทรวงการคลัง) ควรเร่งพัฒนาฐานรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองและหรือฐานรายได้กองกลางให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรค ๔) และไม่ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

๒.๖.๕.๔ ให้จัดสรรเงินโอนสู่ครัวเรือน (ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส) ผ่านกระทรวงการคลังและโอนผ่านบัญชีพร้อมเพย์โดยตรง นอกจากนั้น รัฐยังสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามนโยบายของรัฐบาลได้ตามเห็นสมควร ทั้งนี้ จะไม่รวมเป็นส่วนหนึ่งของเงินอุดหนุนท้องถิ่น

**๒.๖.๖ หลักการจัดสรรรายได้ใหม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และแก้ไขปัญหาการจัดสรรรายได้**

๒.๖.๖.๑ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดสรรแหล่งภาษีประเภทต่าง ๆ

๒.๖.๖.๒ แก้ไขปัญหาช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนในช่วงที่ผ่านมา

๒.๖.๖.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคาดการณ์หรือประมาณการรายได้ล่วงหน้ามากขึ้น

๒.๖.๖.๔ สำนักงานงบประมาณสามารถจัดทำแผนงบประมาณรายการเงินอุดหนุนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน มีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอมากขึ้น ขณะเดียวกันกระทรวงการคลังสามารถวางแผนการคลังเพื่อพัฒนารายได้กองกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง

๒.๖.๗ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการรับฟังความเห็น

**๒.๗ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ ๑ (๑) จำนวน ๕๐,๙๔๕,๕๑๘,๕๐๐ บาท และจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเท่าใด**

๒.๗.๑ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ จำนวน ๕๐,๙๔๕.๕๑๘๕ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๙.๓๐ ของเงินอุดหนุนทั้งหมด. กันไว้จำนวน ๓,๐๐๐ ล้านบาท ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเบิกให้แก่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลของข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่ตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น คงเหลือ ๔๗,๙๔๕.๕๑๘๕ ล้านบาท เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายได้ตามอำนาจหน้าที่ ส่วนที่เหลือไม่ต้องส่งคืนรัฐบาล โดยสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานกำหนดวงเงิน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร และส่งบัญชีการจัดสรรเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเงินดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๗.๒ เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๔๗,๙๔๕.๕๑๘๕ ล้านบาท จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสัดส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์การคำนวณการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ คือ คำนวณจากสัดส่วนของส่วนต่างระหว่างค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาใช้เป็นฐานการคำนวณเงินอุดหนุนทั่วไป ดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๕๕,๗๔๘.๘๙ ล้านบาท โดยใช้หลักเกณฑ์สัดส่วนของส่วนต่างระหว่างค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนทั้งจำนวน แต่มีการประกันมิให้ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนลดลงจากปีที่ผ่านมา โดยเมื่อคำนวณการจัดสรรตามเกณฑ์ข้างต้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงจากปีที่ผ่านมาเกินกว่าร้อยละ ๑๐๐ ให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้ได้รับลดลงเท่ากับร้อยละ ๑๐

ทั้งนี้ มีการใช้สัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาใช้เป็นฐานการคำนวณเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๑ ดังนี้

ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๕๕,๔๓๓.๐๓ ล้านบาท จัดสรรดังนี้

ส่วนที่ ๑ จำนวน ๕,๔๕๔.๔๐ ล้านบาท จัดสรรแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งตามสัดส่วนที่ได้รับในปี พ.ศ. ๒๕๕๕

ส่วนที่ ๒ จำนวน ๔๙,๙๗๘.๖๓ ล้านบาท จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตามสัดส่วนของส่วนต่างที่เกิดขึ้น แต่มีการประกันมิให้ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเมื่อคำนวณการจัดสรรตามเกณฑ์ข้างต้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เกินกว่าร้อยละ ๑๐๐ ให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้ได้รับลดลงเท่ากับร้อยละ ๕ และไม่ให้นำเพิ่มเกินกว่าร้อยละ ๑๐๐

**ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗** เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๕๘,๖๓๕.๑๕ ล้านบาท กั้นไว้ ๓,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น แล้วจัดสรร ดังนี้

ส่วนที่ ๑ จำนวน ๑๕,๔๕๔.๔๐ ล้านบาท จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามสัดส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

ส่วนที่ ๒ จำนวน ๕๓,๑๘๐.๗๕ ล้านบาท จัดสรรให้แก่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่ง ตามสัดส่วนที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามเกณฑ์คำนวณสัดส่วนของส่วนต่างระหว่างค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน

**ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘** เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๕๘,๐๓๐.๘๘ ล้านบาท จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสัดส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗

**ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙** เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๔๗,๖๑๘.๔๖ ล้านบาท จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสัดส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

**ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐** เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๔๙,๓๕๕.๐๔ ล้านบาท จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสัดส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

**ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑** เงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน ๕๐,๙๔๕.๕๒ ล้านบาท กั้นไว้ ๓,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นค่ารักษาพยาบาลข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น แล้วจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสัดส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒.๗.๓ การคำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณสุขพื้นฐานขั้นต่ำต่อประชากร ๑ คน มีหลักการ ดังนี้

ขั้น ๑

๑. ตั้งสมมติฐานว่าประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในเขตเมืองหรือชนบทควรได้รับบริการสาธารณสุขพื้นฐานขั้นต่ำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าเทียมกัน



๒. จากการตั้งสมมติฐานข้อ ๑ จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีค่าใช้จ่ายในการบริการสาธารณสุขพื้นฐาน



๓. ในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ รัฐบาลมีงบลงทุน ๓๗๔,๐๐๐ ล้านบาท ร้อยละ ๔๐ ของงบลงทุนเท่ากับ ๑๔๙,๖๐๐ ล้านบาท



๔. ค่าใช้จ่ายในการบริการสาธารณสุขพื้นฐานขั้นต่ำร้อยละ ๔๐ คิดเป็นเงิน ๑๔๙,๖๐๐ ล้านบาท นำมาเปรียบเทียบกับประชากร ๖๒ ล้านคน จะได้ค่าใช้จ่ายต่อหัวในการดำเนินการ **บริการสาธารณสุขพื้นฐานขั้นต่ำเท่ากับ ๒๕๐๐ บาทต่อคน**



๕. นำค่าใช้จ่ายตามข้อ ๑.๔ จำนวน ๒๕๐๐ บาท มาจัดสรรตามกลุ่มประเภทการจัดการบริการสาธารณสุขพื้นฐานขั้นต่ำ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๗ ด้าน

โดยให้นำหนักแต่ละด้านตามความเหมาะสม จะได้ค่าใช้จ่ายต่อหัวในการบริการแต่ละครั้ง ดังนี้

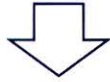
๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	ร้อยละ ๒๐ ประมาณ ๕๐๐ บาทต่อคน
๒) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต	ร้อยละ ๓๐ ประมาณ ๗๕๐ บาทต่อคน
๓) ด้านการจัดระเบียบชุมชน	ร้อยละ ๑๐ ประมาณ ๒๕๐ บาทต่อคน
๔) ด้านการวางแผนและส่งเสริมการลงทุน	ร้อยละ ๑๐ ประมาณ ๒๕๐ บาทต่อคน
๕) ด้านบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ	ร้อยละ ๑๕ ประมาณ ๓๗๕ บาทต่อคน
๖) ด้านศิลปวัฒนธรรม	ร้อยละ ๑๐ ประมาณ ๒๕๐ บาทต่อคน
๗) ด้านการบริหารจัดการ	ร้อยละ ๕ ประมาณ ๑๒๕ บาทต่อคน

รวม ๒๕๐๐ บาท

## ขั้น ๒

๒. คำนวณหาความเป็นธรรมเพื่อปรับความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต้นทุนทางภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน อาทิ ขนาด พื้นที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยสามารถจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำ โดยกำหนดค่าตัวเลขดังนี้

- ๒.๑ กทม. เมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก กำหนดให้เงิน ๔๐๐ บาทต่อคน  
 ๒.๒ เทศบาล กำหนดให้เงิน ๔๕๐ บาทต่อคน  
 ๒.๓ อบต. กำหนดให้เงิน ๕๐๐ บาทต่อคน



## ขั้น ๓

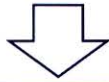
๓. คำนวณหาความเป็นธรรมเพื่อปรับความเป็นธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดของค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น

๓.๑ การประหยัดจากขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดประชากรมากมีความหนาแน่นมาก ต้นทุนในการให้บริการสาธารณะต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรน้อย ความหนาแน่นน้อย จึงกำหนดดังนี้

- ๓.๑.๑ อบต. มีค่าการประหยัดจากขนาดเท่ากับ ๑  
 ๓.๑.๒ เทศบาลและเมืองพัทยา มีต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำกว่า อบต. มีค่าการประหยัดจากขนาดเท่ากับ ๐.๙๕  
 ๓.๑.๓ กทม. มีค่าการประหยัดจากขนาดเท่ากับ ๐.๙๐

๓.๒ ลักษณะพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ประชากรแฝงจำนวนมากหรือเป็นเมืองท่องเที่ยว เป็นตัวแปรที่ทำให้ อบต. บางแห่งมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น จึงกำหนดดังนี้

- ๓.๒.๑ กทม.และเมืองพัทยา ได้รับการปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๐  
 ๓.๒.๒ เทศบาล ได้รับการปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๕  
 ๓.๒.๓ อบต. ได้รับการปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๐



## ขั้น ๔

๔. นำผลรวมตามข้อ ๓.๑ และข้อ ๓.๒ ที่ได้มาคูณกับจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะได้เป็นค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

กำหนดให้ A คือ ๔๐ เปอร์เซ็นต์ ของบลงทุนของรัฐบาล = ๒๕๐๐ บาท คือความเท่าเทียมของค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำ

B คือ ค่าการประหยัดจากขนาด

C คือ ค่าลักษณะพิเศษ

P คือ จำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

$$๔.๑ \text{ อบต. มีค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำ} = \{ B(A+ ๕๐๐) + CA \} \times P = \{ ๑ \times (๒๕๐๐+ ๕๐๐) + ๐.๑ \times ๒๕๐๐ \} \\ = ๓๒๕๐ \text{ ต่อคน} \times P$$

$$๔.๒ \text{ เทศบาลมีค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำ} = \{ B(A+ ๔๕๐) + CA \} \times P = \{ ๐.๙๕ \times (๒๕๐๐+ ๔๕๐) + ๐.๑๕ \times ๒๕๐๐ \} \\ = ๓๑๗๗.๕๐ \text{ ต่อคน} \times P$$

$$๔.๓ \text{ เมืองพัทยามีค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำ} = \{ B(A+ ๔๐๐) + CA \} \times P = \{ ๐.๙๕ (๒๕๐๐+ ๔๐๐) + ๐.๒ \times ๒๕๐๐ \} \\ = ๓๒๕๕ \text{ ต่อคน} \times P$$

$$๔.๔ \text{ กทม. มีค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำ} = \{ B(A+ ๔๐๐) + CA \} \times P = \{ ๐.๙ (๒๕๐๐+ ๔๐๐) + ๐.๒ \times ๒๕๐๐ \} \\ = ๓๑๑๐ \text{ ต่อคน} \times P$$

๔.๕ อบจ. มีค่าใช้จ่ายบริการสาธารณะพื้นฐานขั้นต่ำ จำนวน ๕๐๐ บาทต่อคน เนื่องจากมีพื้นที่และประชากรเข้าซ้อนกับเทศบาล และ อบต. แต่ยังคงหลักการความเท่าเทียมของการบริการสาธารณะซึ่งจะคิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของงบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น และไม่ใช้ตัวแปรปรับสภาพความเป็นธรรมกับ อบจ. =  $\{ ๐.๒(A) \times P = ๐.๒ \times ๒๕๐๐ = ๕๐๐ \text{ ต่อคน} \times P$

## ๒.๘ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๘.๑ การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันแบ่งได้เป็น ๓ วิธีด้วยกัน คือ

๒.๘.๑.๑ **ทำเอง** เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะโดยใช้บุคลากรและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

๒.๘.๑.๒ **ร่วมทำกับคนอื่น** เป็นการตั้งนิติบุคคลขึ้นมาทำแทนรัฐบาลในการจัดทำบริการสาธารณะ วิธีการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือรวมกันกับเอกชนในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะดำเนินการในลักษณะ **สหการ หรือ บริษัทจำกัด** ดังนี้

**๑) สหการ** คือองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เกิดจากการร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนิติบุคคลมหาชนอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การมหาชน มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเดิม สหการของไทยมี ๒ ประเภท

(๑) **สหการ เป็นกรณีเฉพาะเทศบาลร่วมกับเทศบาลด้วยกันเท่านั้น** ตามความในมาตรา ๕๕ ไม่อนุญาตให้เทศบาลร่วมมือกับเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกไปจากร่วมมือกันระหว่างเทศบาลด้วยกันเองเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันคำว่า “เทศบาล” ตามความในมาตรา ๕๘ ก็ได้กำหนดอย่างตายตัวว่าระหว่างเทศบาลด้วยกันนั้น จะต้องเป็นเทศบาลระดับเดียวกัน ดังนั้น เทศบาลนครอาจร่วมกับเทศบาลตำบลเพื่อจัดตั้ง “สหการ” ขึ้นมาได้

(๒) **สหการผสม เป็นสหการที่ไม่จำกัดเฉพาะการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลด้วยกัน** ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยสหการผสมปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ **สหการของกรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๙) และสหการเมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๙)** กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยาสามารถร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ กรุงเทพมหานครจะร่วมมือกับเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งจัดตั้งสหการได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้แต่เทศบาลเอง **กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ** ปัญหาคือกฎหมายกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาร่วมกับท้องถิ่นอื่นได้ หมายถึงกรุงเทพมหานครร่วมกับเทศบาลได้ แต่กฎหมายของเทศบาลร่วมกับท้องถิ่นอื่นไม่ได้ นักกฎหมายตีความว่าจะร่วมมือกันได้ กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับต้องเหมือนกันจึงจะร่วมมือกันได้ (กฎหมายเทศบาลออกในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ กฎหมายกรุงเทพมหานครออกในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ กฎหมายเมืองพัทยาส่งออกในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ไม่มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาล) การดำเนินการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

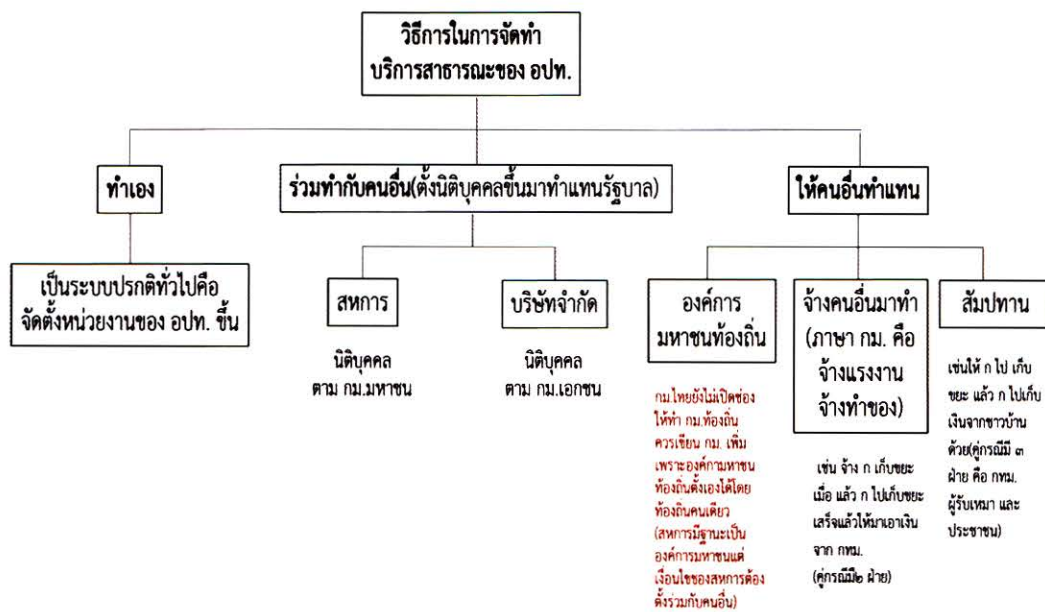
๒) **บริษัทจำกัด** ดำเนินการในลักษณะนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

๒.๘.๑.๓ **ให้คนอื่นทำแทน** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมายให้เอกชนทำโดยการใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่เรียกว่า ๑) สัญญาทางปกครอง ๒) สัญญาทางแพ่ง ควบคุมการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนแบ่งได้ ๓ ประเภท

๑) **จ้างคนอื่นมาทำ** (ภาษากฎหมายคือ จ้างแรงงานจ้างทำของ) อาทิ จ้างนาย ก เก็บขยะ เมื่อนาย ก ไปเก็บขยะเสร็จแล้วให้มาเอาเงินจากกรุงเทพมหานคร (คู่กรณีมี ๒ ฝ่าย)

๒) **สัมปทาน** อาทิ ให้นาย ก ไป เก็บขยะ แล้วนาย ก ไปเก็บเงินจากชาวบ้านด้วย (คู่กรณีมี ๓ ฝ่าย คือ กรุงเทพมหานคร ผู้รับเหมา (นาย ก) และประชาชน)

๓) **องค์การมหาชนท้องถิ่น** กฎหมายประเทศไทยยังไม่เปิดช่องให้ทำ ควรเพิ่มกฎหมายท้องถิ่นให้ตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่นได้ เพราะองค์การมหาชนท้องถิ่นดำเนินงานเพียงท้องถิ่นเดียวได้ (สหการมีฐานะเป็นองค์การมหาชนแต่เงื่อนไขของสหการต้องตั้งร่วมกับคนอื่น)



**รูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและท้องถิ่น**

	รัฐบาล	ท้องถิ่น
๑.ทำเอง	จะใช้ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	จะใช้ระบบราชการส่วนท้องถิ่น
๒. ร่วมทำกับบุคคลอื่น(ตั้งนิติบุคคลขึ้นมาทำแทนรัฐบาล)	๒.๑ รัฐวิสาหกิจ มี ๔ ประเภท ตั้งโดย ๑) พ.ร.บ. ๒) พรฎ. ๓) ป.พ.พ.(ประมวล กม.แพ่งและพาณิชย์) ๔) มติ ค.ร.ม.	๒.๑ วิสาหกิจท้องถิ่น ตั้งโดย ประมวล กม.หมายแพ่งและพาณิชย์(ป.พ.พ.) ในรูปบริษัทจำกัด แต่ต้องออก พ.ร.ฎ. ๑) พ.ร.ฎ. ๒) ป.พ.พ.(บริษัทจำกัด)
	๒.๒ องค์การมหาชน ตั้งโดย ๑) พ.ร.บ. ๒) พ.ร.ฎ.	๒.๒ องค์การมหาชนท้องถิ่น -กม.ไทยยังไม่เปิดช่องให้ทำ กม.ท้องถิ่น ควรเขียน กม. เพิ่ม เพราะองค์การมหาชนตั้งเองได้โดยท้องถิ่นคนเดียว (สหการมีฐานะเป็นองค์การมหาชนแต่เงื่อนไขของสหการต้องตั้งร่วมกับคนอื่น)
		๒.๓ สหการ ๑) สหการ ๒) สหการผสม ๓) สหการเฉพาะ (สหการมีฐานะเป็นองค์การมหาชนแต่เงื่อนไขของสหการต้องตั้งร่วมกับคนอื่น)
๓.ให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่น ๆ ทำแทน(เข้าซื้อ)	๓.๑ สัญญาทางปกครอง ๓.๒ สัญญาทางแพ่ง เช่นจ้างแรงงานจ้างทำของ	๓.๑ สัญญาทางปกครอง ๓.๒ สัญญาทางแพ่ง

## ๒.๘.๒ ปัญหาของสหการในประเทศไทย

๒.๘.๒.๑ กฎหมายไม่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งสหการ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ท้องถิ่นบางท้องถิ่นจัดตั้งสหการ ซึ่งมี ๓ ฉบับคือ ๑) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ (ปัจจุบันไม่มีสุขาภิบาลแล้ว) ๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ และ ๓) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

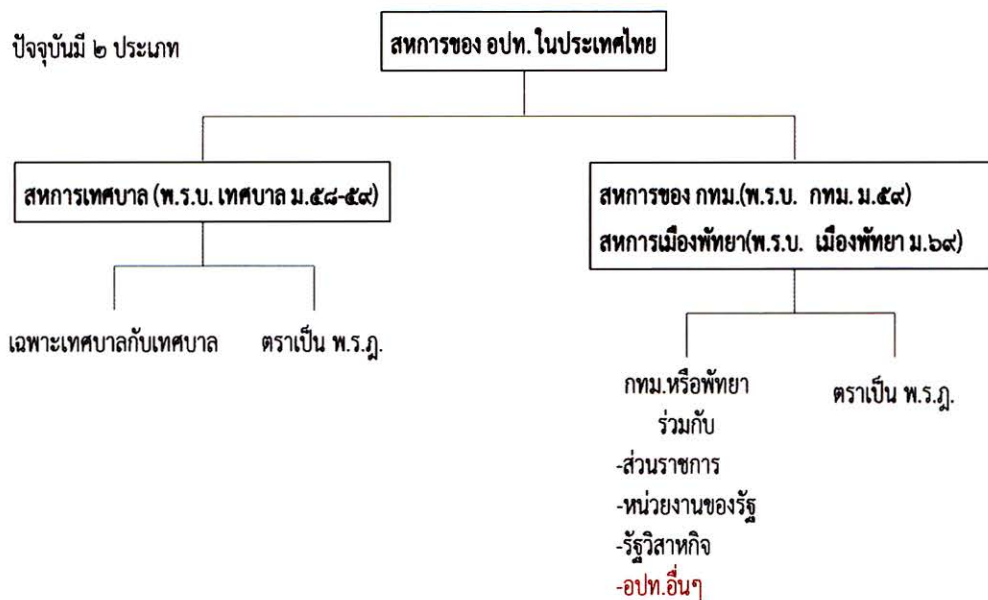
๒.๘.๒.๒ กฎหมายของเทศบาลให้ตั้งสหการเฉพาะเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น การที่เทศบาลหนึ่งจะจัดตั้งสหการได้จะต้องร่วมมือกับเทศบาลอื่นเท่านั้น จะร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น อาทิ กรุงเทพมหานคร พัทยา ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่สามารถทำได้เพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่ได้ให้อำนาจไว้

๒.๘.๒.๓ ปัจจัยภายในท้องถิ่น

๑) การร่วมมือกันจัดตั้งสหการคือ การตั้งนิติบุคคล อาจทำให้ความรับผิดชอบความสำคัญ อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลงไปหรืออำนาจหมดไป

๒) งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพออยู่แล้ว การที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่สหการอีกทำให้ไม่สามารถตั้งสหการได้

๓) ปัญหาจากรัฐบาล การจัดตั้งสหการขึ้นกับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริง เพราะรัฐบาลเป็นผู้ตราพระราชกฤษฎีกา แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อม หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลการจัดตั้งสหการย่อมทำไม่ได้



หมายเหตุ กทม. จะร่วมมือกับเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งจัดตั้งสหการได้เพราะ กม.ให้อำนาจไว้ แต่เทศบาลเอง กม. ไม่ได้ให้อำนาจในการร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นจัดตั้งสหการ ปัญหาคือ กฎหมาย กทม. พัทยา ร่วมกับท้องถิ่นอื่นได้หมายถึง กทม. ร่วมกับเทศบาลได้ แต่ กม. ของเทศบาลร่วมกับท้องถิ่นอื่นไม่ได้นัก กม. มีความว่าต้องทั้ง ๒ กม. เหมือนกันจึงจะร่วมมือกัน กทม.๒๕๒๘ เทศบาล๒๔๙๖ พัทยา ๒๕๔๒

## ๒.๘.๒.๔ สหการของประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันมี ๒ ประเภท

สหการของ อปท.ในประเทศฝรั่งเศส
-------------------------------

ประเทศฝรั่งเศสพื้นที่เท่าประเทศไทย มีสหการ ๓๕,๐๐๐ แห่ง ท้องถิ่นบางที่มีคน ๑๐๐ คน ประเทศฝรั่งเศสเคยพยายามยุบรวมท้องถิ่นแต่ไม่สำเร็จเพราะชาวฝรั่งเศสรักท้องถิ่นมาก สมมติถ้าเราอยู่ที่ อบต.ดอนไก่ดี จ.สมุทรสาคร และมีคนมาถามเราว่าเราอยู่ที่ไหน เราจะตอบว่าอยู่ที่ จ.สมุทรสาคร แต่ถ้าถามชาวฝรั่งเศสเขาจะตอบว่าอยู่ที่ไหน อบต.ดอนไก่ดี ชาวฝรั่งเศสเป็นคนรักท้องถิ่นมากจึงยุบไม่ได้ เพราะคนรักชื่อท้องถิ่น

วิธีการจัดตั้งสหการของฝรั่งเศสท้องถิ่นขนาดเล็กจะร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นทำสหการ ๒ แห่ง ๔ แห่ง ท้องถิ่นหนึ่งอาจมีสหการ ๕ แห่ง ๑๐ แห่ง เช่น ท้องถิ่น เอ บี ซี ทำสหการประปา ท้องถิ่น เอ บี ซี ดี อี เอฟ ทำสหการน้ำ

ก่อนปี ๑๙๘๒ ประเทศฝรั่งเศสกำหนดท้องถิ่นทำได้หมดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตั้งแต่ปี ๑๙๘๒ เป็นต้นมากำหนดให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ เช่น ๑-๒๐ ที่เหลือท้องถิ่นทำหมด เมืองไทยให้ท้องถิ่นมีอำนาจ เช่น ๑-๒๐ ที่เหลือรัฐทำ แต่ ๑-๒๐ รัฐทำด้วย

วุฒิสภาฝรั่งเศสมาจากนายกเทศมนตรี เอานายกเทศมนตรีทั้งประเทศมาโหวตกันเป็นวุฒิสภา

๑) สหการที่ไม่มีรายได้จากภาษี (syndicat : แชนด์ิกา) เมื่อเทียบกับของประเทศไทยคือ สหการของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสหการของท้องถิ่นที่ไม่เจริญรายได้น้อย โครงสร้างการบริหารเทศบาลไม่ว่าเล็กหรือใหญ่จะส่งคณะกรรมการจากเทศบาลมาเป็นสมาชิกเทศบาลละ ๒ คน ทำหน้าที่คล้ายสภา คณะกรรมการจากเทศบาลเลือกประธานกับรองประธาน รายได้มาจาก ๑) เงินอุดหนุนจากเทศบาลสมาชิกจะเท่ากันหรือไม่ก็ได้แล้วแต่ข้อตกลง ๒) ทรัพย์สินค่าธรรมเนียม ๓) เงินอุดหนุนจากองค์กรอื่น อาทิ รัฐบาลให้การดำเนินงานในการให้บริการต้องทำน้ำให้ทุกคนเท่าเทียมกันหมด อาทิ ทำเรื่องน้ำทุกคนต้องได้รับความเท่าเทียมเรื่องน้ำ มี ๒ แบบ

(๑) สหการเฉพาะของเทศบาล การบริหารด้านงบประมาณ เอาเงินจากเทศบาลที่สมาชิกสมทบมาแบ่งกันจ่ายตามความสามารถ

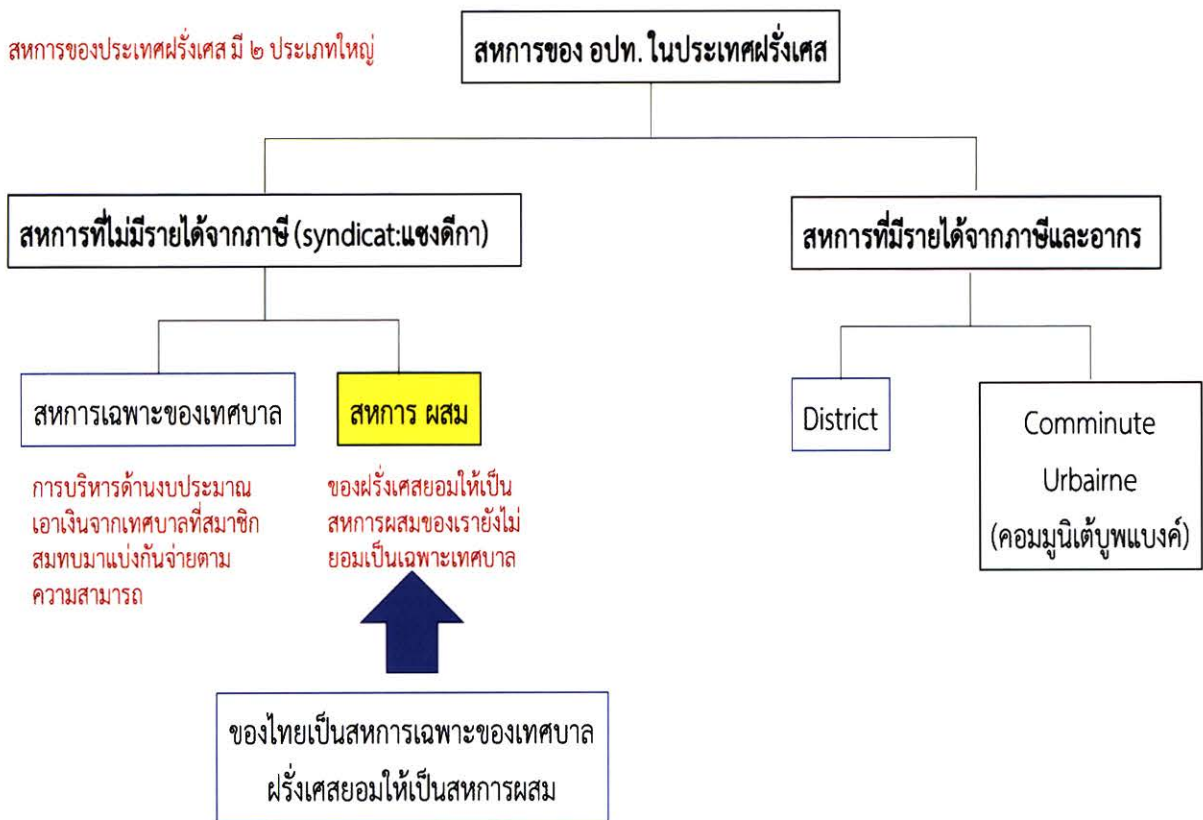
(๒) สหการผสม ของฝรั่งเศสยอมให้เป็นสหการผสมของประเทศไทยยังไม่มีสหการผสมกฎหมายอนุญาตให้มีเฉพาะสหการของเฉพาะเทศบาล

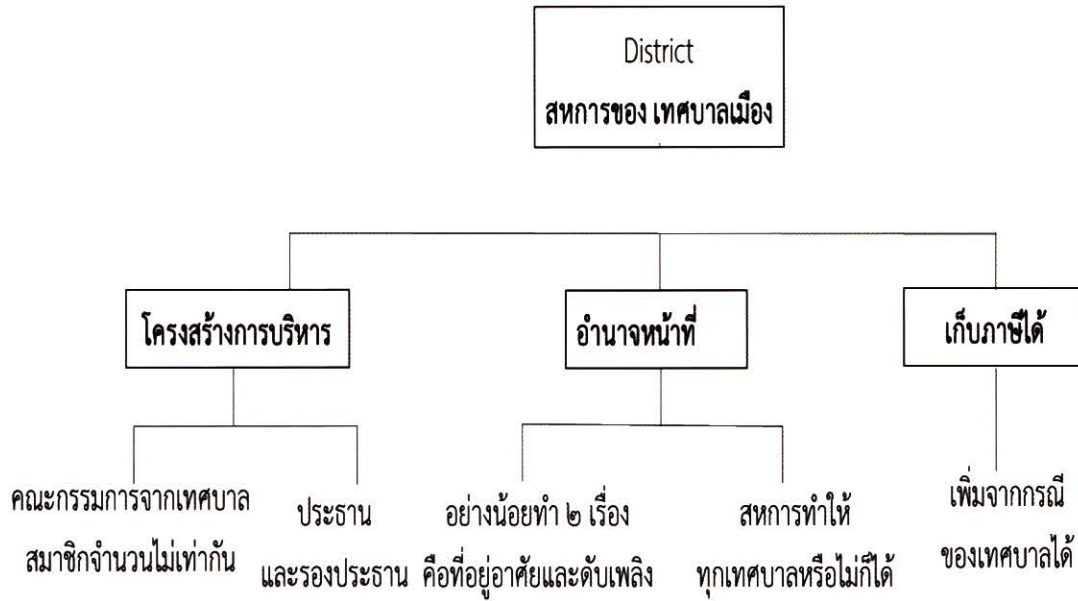
### ๒) สหการที่มีรายได้จากภาษีและอากร

(๑) District เมื่อเทียบกับของประเทศไทยคือ สหการของเทศบาลเมือง เทศบาลที่เจริญ เทศบาลตำบลอาจไปรวมกับเมืองเจริญไม่เท่ากัน ถ้ารวมแบบนี้อำนาจหน้าที่อื่นไปตกลงกันเอง สหการทำงานให้ทุกเทศบาลหรือไม่ก็ได้ เลือกเก็บภาษีอากรบางอย่างได้

(๒) Communaute Urbaine (คอมมูนิตีบูพแบงค์ อาทิ Little (ลิน) Bordeaux (บอโด) Strasbonrg (สตาร์บูค) Lyon (ลียง)) โดยทั่วไปมีพื้นที่ติดกันแต่ถ้าไม่ติดกันก็สามารถทำงานด้วยกันได้ เมื่อเทียบกับของประเทศไทยคือ สหการของเทศบาลนคร รัฐบาลจะบังคับว่าเมื่อเป็นเมืองใหญ่ต้องตั้งสหการ เมืองใหญ่จะรวมกับเมืองบริวารโดยรอบ การดำเนินงานบังคับทำหน้าที่ ๑๒ ประการ

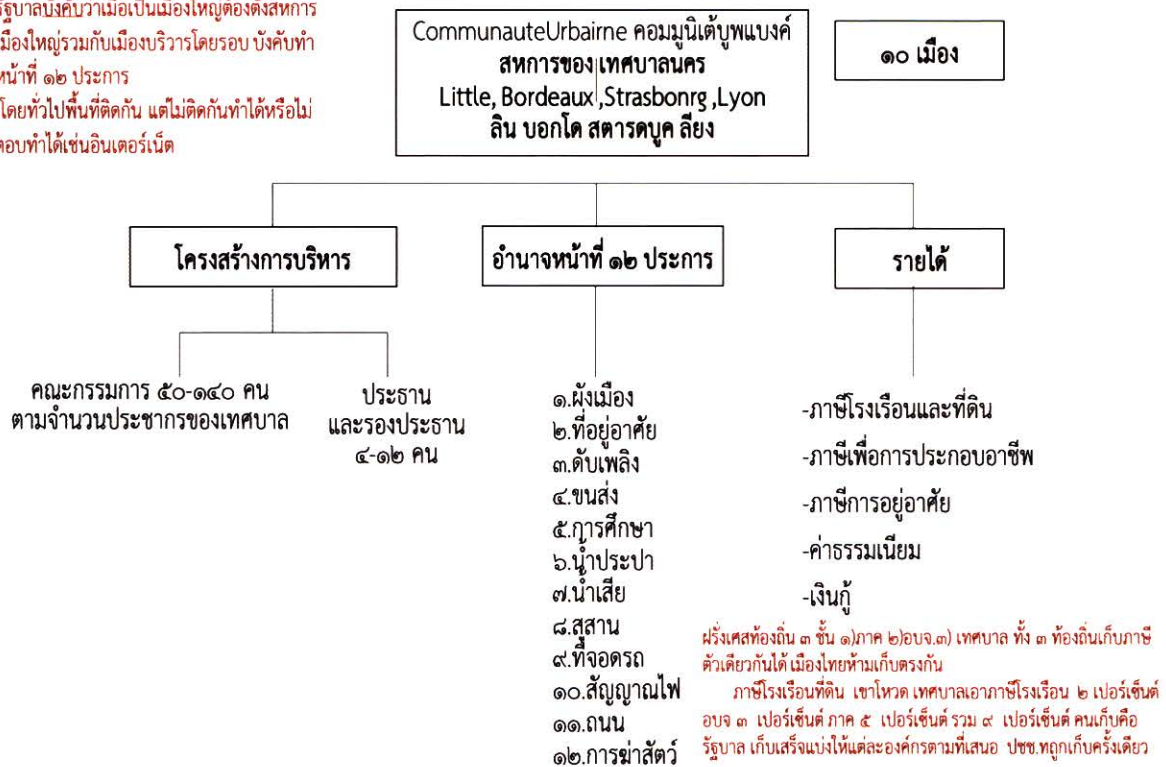
คือ ๑. ผังเมือง ๒. ที่อยู่อาศัย ๓. ดับเพลิง ๔. ขนส่ง ๕. การศึกษา ๖. น้ำประปา ๗. น้ำเสีย ๘. สุสาน ๙. ที่จอดรถ ๑๐. สัญญาณไฟ ๑๑. ถนน ๑๒. การฆ่าสัตว์ โครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย คณะกรรมการ ๕๐ - ๑๔๐ คน ตามจำนวนประชากรของเทศบาล มีประธาน ๑ คน และรองประธาน ๔ - ๑๒ คน มีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีเพื่อการประกอบอาชีพ ภาษีการอยู่อาศัย ค่าธรรมเนียม เงินกู้ การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งท้องถิ่นเป็น ๓ ชั้นคือ ๑) ภาค ๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๓) เทศบาล ทั้ง ๓ ท้องถิ่นเก็บภาษีตัวเดียวกันได้แต่ประเทศไทย ห้ามเก็บตรงกัน การเก็บภาษีโรงเรือนที่ดินของท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะใช้วิธีการโหวต อาทิ ภาคเก็บร้อยละ ๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เก็บร้อยละ ๓ เทศบาล เก็บร้อยละ ๕ รวมเป็น ร้อยละ ๙ โดยรัฐบาลเป็นผู้เก็บและแบ่งให้แต่ละองค์กรตามที่เสนอ ประชาชนถูกเก็บครั้งเดียว





เทศบาลที่เจริญขึ้น เทศบาลตำบลอาจไปรวมกับเมืองเจริญไม่เท่ากัน ถ้ารวมแบบนี้อำนาจหน้าที่อื่นไปตกลงเอาเอง สหการทำให้ทุกเทศบาลหรือไม่ได้ เลือกเก็บภาษีอากรบางอย่างได้ แซงตีงาต้องทำให้ทุกคน เช่นทำเรื่องน้ำต้องน้ำทุกคน ทำเรื่องไฟฟ้าก็ต้องทุกคน (ประเทศไทยรวมกันแล้วเก็บภาษีได้คนสนใจสมัครใจ)

รัฐบาลบังคับว่าเมื่อเป็นเมืองใหญ่ต้องตั้งสหการ เมืองใหญ่รวมกับเมืองบริวารโดยรอบ บังคับทำหน้าที ๑๒ ประการ โดยทั่วไปพื้นที่ติดกัน แต่ไม่ติดกันทำได้หรือไม่ คอบทำได้เช่นอินเตอร์เน็ต



### ๓. ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น ณ ปัจจุบัน

๓.๑ ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้

๓.๒ ปัญหาด้านกฎหมาย

๓.๓ ปัญหาการขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง

๓.๔ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ

๓.๕ ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ

๓.๖ ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๗ ปัญหาด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้

๓.๘ ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ

๓.๙ ปัญหากระบวนการในเสนอจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด กระบวนการงบประมาณยังคงอยู่ในการควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งทำให้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณ ลำช้า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ

๓.๑๐ ปัญหาการจัดตั้งสหการ

๓.๑๑ ปัญหาไม่ทราบรายจ่ายที่แท้จริงและเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

#### ๓.๑ ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้

๓.๑.๑ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในมาตรา ๓๐ (๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ และโดยมี จุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิ ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ทั้งนี้ พบว่า

๑) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ ทั้งหมดของรัฐบาลประมาณร้อยละ ๑๐ แต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ ๒๙.๓๖ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ ๖๘๗,๘๙๑.๖๑ ล้านบาท ในขณะที่รายได้สุทธิของรัฐบาล ๒,๓๔๓,๐๐๐ ล้านบาท

๒) การจัดสรรสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่บรรลุสัดส่วน ที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ร้อยละ ๓๕ ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ทั้งนี้ ในต่างประเทศบางประเทศ มีการจัดสรรรายได้โดยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูง เนื่องจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่มากกว่ารัฐบาลกลาง อาทิ ประเทศจีนสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลาง ต่อรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น ๓๐ : ๗๐ ในขณะที่ญี่ปุ่นมีสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล กลางต่อรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น ๔๗ : ๕๓ (ข้อมูลในปี ค.ศ. ๒๐๐๙) ทั้งนี้ ประเทศไทยสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลางยังคงมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม เมื่อเทียบกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย

๓) ถึงแม้ว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในทุกปี แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนั้นมีการ **เพิ่มจากรายได้เงินอุดหนุนเป็นหลัก** ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ สัดส่วนพึ่งพาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ร้อยละ ๔๑.๐๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ร้อยละ ๔๐.๓๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ร้อยละ ๔๑.๗๒ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ร้อยละ ๔๑.๓๐

๔) ความไม่สมดุลของสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้ ถึงแม้รัฐบาลมีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นแต่กลับพบว่าสัดส่วนของจำนวนเงินในการจัดสรรนั้น **มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นโดยเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของเงินอุดหนุนในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ และมีจำนวนที่มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งตามหลักสากลสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปควรมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ปรับลดลงในช่วงรัฐบาลประยุทธ์คือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ เงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีผลกระทบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

(๑) ด้านความเป็นอิสระพบว่าระดับหรือความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้นเงินอุดหนุนทั่วไปจะมีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปมีความยืดหยุ่นสูงและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินได้เอง ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมาพร้อมกับเงื่อนไขการใช้เงินทำให้มีการทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความยืดหยุ่นความมีประสิทธิภาพทางการคลังและความเสมอภาคทางการคลัง

(๒) ด้านการตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกีดกันความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความต้องการของท้องถิ่น

(๓) การเข้าถึงงบประมาณ (หรือทรัพยากร) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ยากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยทั่วไปจะมีความซับซ้อนมากทำให้ท้องถิ่นเล็ก ๆ อาจไม่สามารถหรือมีความเชี่ยวชาญในการเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับแต่ละโครงการจะมีสูตรและเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

(๔) เงินอุดหนุนของไทยมีลักษณะจำกัดความเป็นอิสระทางการคลังสูง เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนมากมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน กล่าวคือ

- รัฐจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล

- เงินอุดหนุนทั่วไปถึงแม้ว่าตามหลักการเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินตามอำนาจหน้าที่ของตนแต่กลับพบว่าเงินอุดหนุนทั่วไปของไทยถูกแบ่งเป็น ๒ ประเภทคือ(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดวัตถุประสงค์ และ (๒) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจ

หรือแบบกำหนดจุดประสงค์ รัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วตั้งนั้นท้องถิ่นจึงขาดอิสระในการใช้เงิน เมื่อมองภาพรวมของเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจพบว่ามียอดถึงร้อยละ ๗๐ ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดสภาพความเป็นอิสระในการใช้เงินจากเงินอุดหนุนสูง ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินอุดหนุนไปใช้มีเพียงประมาณร้อยละ ๓๐ ของรายได้เงินอุดหนุนทั้งหมด

๓.๑.๒ ความไม่เสมอภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

๑) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้ที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของท้องถิ่นในระดับมาตรฐานขั้นต่ำบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน

๒) ทำให้ไม่สามารถลดความแตกต่างทางการคลังในความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีความต้องการทางการเงินสูงและมีความสามารถในการจัดหารายได้ต่ำ

๓) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางการคลังได้ อาทิ การใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความพยายามทางการคลัง (fiscal efforts) หรือรัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของรัฐบาลในระดับชาติได้

๓.๑.๓ รายได้จากการจัดสรรจากรัฐทั้งภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และที่รัฐแบ่งให้ รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ อาทิ ภาษีธุรกิจเฉพาะ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ค่าภาคหลวงแร่ ปิโตรเลียม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น สำหรับภาษีจากรัฐบาลแบ่งให้ได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงพารายได้จากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ประมาณร้อยละ ๓๐ และพึงพารายได้จากรัฐบาลแบ่งให้ประมาณร้อยละ ๒๐ ตั้งนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงพารายได้จากรัฐจัดเก็บให้และรัฐแบ่งให้รวมประมาณร้อยละ ๕๐

๓.๑.๔ รายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่มีจำนวนสัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้ง ๔ แหล่ง คือมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ ๑๐ จากรายได้ทั้งหมด ถึงแม้จะสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นในแต่ละปีแต่เป็นอัตราการเพิ่มที่น้อย ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ พบว่ายังคงมีสัดส่วนที่น้อยกล่าวคือ ประเทศจีนมีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดประมาณร้อยละ ๔๗.๕ ประเทศญี่ปุ่นร้อยละ ๔๒ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องขึ้นกับการจัดสรรรายได้หรือการจัดเก็บรายได้จากรัฐบาล โดยไม่สามารถมีแหล่งรายได้ของตนเองที่มากพอจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางการคลังได้

๓.๑.๕ ปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อาทิ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงรายได้กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ แหล่งรายได้ไม่มีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ปัญหานี้จะแก้ไขได้

## หากมีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงของแหล่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันใหม่ไม่ให้ความซ้ำซ้อนกันอย่างไรในปัจจุบัน

๓.๑.๖ โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างกายภาพทางภูมิศาสตร์ และความต้องการบริหารสาธารณะที่แตกต่าง ซึ่งจะนำไปสู่ความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกันแต่กลับพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองชนิดกลับมีโครงสร้างทางรายได้ที่ไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ จากงานวิจัยพบว่าการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจของไทยทำให้ฐานภาษีท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก อาทิ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพมหานครในเขตปริมณฑล ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเชิงมิติพื้นที่ที่สูง

๓.๑.๗ วิธีการจัดสรรรายได้ถูกจำกัดด้วยข้อมูลและตัวแปรจะนำมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยการจัดสรรตามสูตรที่มีตัวแปรด้านประชากร และขนาดพื้นที่เป็นสำคัญ ตัวแปรดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนความต้องการงบประมาณที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีการใช้จ่ายและหน้าที่ที่แตกต่างกัน ระดับปัญหาและความต้องการสาธารณะที่แตกต่างกัน รวมทั้งต้นทุนในการดำเนินการที่ไม่เหมือนกัน หากต้นทุนการใช้จ่ายแต่ละภารกิจกับขนาดรายรับที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดรายรับน้อยแต่มีภารกิจที่มีต้นทุนในการจัดการสูงจะไม่มีโอกาสได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มมากขึ้นเพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายภายใต้สูตรวิธีการจัดสรรปัจจุบัน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันของการจัดสรรรายได้ต่อความรับผิดชอบในการบริหารภารกิจสาธารณะเป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข

### ๓.๒ ปัญหาด้านกฎหมาย

๓.๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่นหลายฉบับยังไม่ปรับให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่ เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะมีกฎหมายเฉพาะที่รองรับนั้น ปรากฏว่ากฎหมายเฉพาะดังกล่าวนั้นมีการบัญญัติไว้อย่างยาวนานไม่มีการแก้ไขปรับปรุง อาทิ ภาษีป้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ ภาษีบำรุงท้องที่มีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้น

๓.๒.๒ ไม่มีกฎหมายรองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องอิงหรืออาศัยอำนาจกฎหมายแม่บท ซึ่งต้องออกข้อบัญญัติไม่เกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ อาทิ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจะต้องอ้างอิงอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัด เนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

๓.๒.๓ การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชกฤษฎีกาจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

๓.๒.๔ ปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติในการหารายได้แหล่งใหม่ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การทำเทศพาณิชย์ ซึ่งถูกตีความโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าขัดต่อกฎระเบียบทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ ข้อจำกัดในการลงทุน การทำกำไร เนื่องจากการตีความที่แคบเกินไปว่าเป็นการแข่งขันกับเอกชน อาทิ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดเคาน์เตอร์เซอร์วิส (counter service) เพื่อหารายได้ก็ไม่สามารถทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดทำโรงไฟฟ้าเองได้แต่ไม่มีกฎหมายรองรับนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาเชิงพาณิชย์ด้วยตัวเอง อาทิ ทำที่อยู่อาศัยราคาถูกให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่าซื้อ โดยอ้างว่าเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแก้ปัญหาได้รวดเร็วและยังเป็นไปในทำนองเช่นเดียวกับการจัดทำเทศพาณิชย์ แบบเดียวกับการทำตลาดและโรงเรียน แต่เมื่อถูกตีความโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่าขัดกับกฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่เคยปฏิบัติกันมาทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางรายได้เกิดขึ้นยาก เพราะทำให้ท้องถิ่นมองว่ามีความเสี่ยงกับตนเพราะอาจขัดต่อระเบียบที่อาจทำให้ผู้บริหารติดคุกได้หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนวัตกรรมทางการหารายได้ ผู้บริหารจะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก อาทิ อาจจะต้องทำเรื่องสอบถามไปยังหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจความล่าช้าในการรอคำตอบ เป็นต้น

๓.๒.๕ แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากจากภาษีฐานแคบ อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ ๑๐ ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความอิสระในการกำหนดรายได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่เนื่องจากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่นไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๓.๒.๖ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาษีมีกฎหมายรองรับและมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีแต่ไม่ยอมจ่ายภาษีนั้นมีปัญหาการบังคับใช้ อาทิ ในกรณีของภาษีของโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ใช้มาตรการกับผู้ที่ไม่ชำระภาษีหลายมาตรการ คือ

๑) การจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้ไม่ชำระภาษีให้มาให้อภัยค่านำเอกสาร  
มาตรวจสอบ

๒) การทำหนังสือแจ้งเตือนเพื่อให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษี

๓) การสั่งให้ผู้ที่ไม่ชำระภาษีมาชำระกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย

๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการยึด आयัด หรือขายทอดตลาด  
ทรัพย์สินได้ ทั้งนี้ มาตรการการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับผู้ไม่ชำระภาษี  
เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าการใช้มาตรการดังกล่าวทำได้ยาก เนื่องจาก ๑) ไม่มีความ  
ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติและมีความยุ่งยากซับซ้อน ๒) ผู้นำท้องถิ่นเลือกที่จะไม่บังคับใช้  
มาตรการดังกล่าวเนื่องจากกระทบต่อฐานเสียง

**๓.๓ ปัญหาการขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนา  
ทางการคลัง** อาทิ การบริหารการจัดเก็บภาษี การบริหารจัดการบุคลากรและปัญหาจากตัวประชาชน  
ผู้เสียภาษี (การประชุมเชิงปฏิบัติการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบริบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลง ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๑  
ณ เดอะ มันทรีนี่ เชียงราย รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย "ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น"  
โดย รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ)

๓.๓.๑ ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษี ซึ่งมีลักษณะเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก  
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงใช้วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีการที่ผู้มีหน้าที่  
เสียภาษีเป็นผู้แจ้งรายละเอียดทรัพย์สิน ถึงแม้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาโปรแกรม  
แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAX ๓๐๐๐) และโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์  
(LTAX GIS) เพื่อให้มีความสะดวกรวดเร็วและพัฒนาให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความถูกต้องและ  
เป็นธรรม แต่ในระดับปฏิบัติการยังไม่บรรลุเป้าหมายเพราะในการจัดทำแผนที่ต้องใช้บุคลากร  
งบประมาณและเวลาค่อนข้างมาก นอกจากนี้ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี การให้บริการ และอำนวยความสะดวก  
แก่ประชาชนในการรับชำระภาษี ขาดการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อำนวยความสะดวก  
ในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากขาดงบประมาณในการจัดหาเทคโนโลยีเพราะงบประมาณส่วนมาก  
จะใช้ไปกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ทำให้ขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่น้อย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้หลักมาจากเงินภาษี  
และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ จึงไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของตน

๓.๓.๒ ปัญหาบุคลากร กล่าวคือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความ  
เชี่ยวชาญขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษี และขาดกลไกในการกระตุ้นการเพิ่มประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลในการจัดเก็บปัจจัยของผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือผู้บริหารของท้องถิ่นไม่ต้องการ  
เก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเนื่องจากกลัวเสียฐานเสียงทางการเมือง อาทิ บางองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นมีการละเว้นการเก็บภาษีที่ดิน หรือจัดเก็บในอัตราที่น้อยเพราะต้องการฐานเสียง ถึงแม้  
จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เป็นต้น

### ๓.๓.๓ ปัญหาจากประชาชนผู้เสียหาย อาทิต

๑) ปัญหาประชาชนพยายามใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษีหรือพยายามหาช่องทางใหม่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษี

๓) ความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ตัวอย่างของกฎหมายที่สร้างความสับสน อาทิ กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยเฉพาะการประเมินค่ารายปีและการตีความทรัพย์สินที่กฎหมายให้ยกเว้นจากการจัดเก็บภาษี ซึ่งนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถหลบเลี่ยงภาษีได้แล้วยังจะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สุจริตสามารถใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้อีกด้วย

๔) ประสิทธิภาพของหน่วยตรวจสอบภายในและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยประชาชนนั้น กล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลย ไม่ให้ความสนใจมากนัก ซึ่งสิ่งนี้จะทำให้ประชาชนไม่เห็นประโยชน์ที่ตนพึงจะได้รับจากภาษีที่จ่ายไปให้แก่ท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้จะทำให้ประชาชนมักหาหนทางหลบเลี่ยงภาษี

๓.๓.๔ ปัญหาด้านการรักษาวินัยทางการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการก่อหนี้ระยะยาวเกินตัวและขาดวินัย ขาดการวิเคราะห์ถึงเหตุผล ความจำเป็น หรือความคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมีการใช้จ่ายอย่างเกินตัวจนส่งผลทำให้ระดับเงินสะสมลดลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีระดับเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

๓.๓.๕ ปัญหาด้านระบบฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นและมาตรฐานระบบงานด้าน การเงินการคลังและการบัญชี มาตรฐานทางการบัญชีและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นตามมาตรฐานสากล ระบบบัญชีท้องถิ่นไม่สามารถแสดงฐานะที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมทั้งรัฐขาดระบบข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นที่จำเป็นในระดับมหภาค ทำให้การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเงินการคลังท้องถิ่นไม่ถูกต้องขาดข้อมูลสนับสนุนที่ดีเพียงพอ

**๓.๔ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ** สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเรียกว่าสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และการถ่ายโอนรายได้มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความต้องการ ต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และความสามารถที่ต่างกัน ในการสร้างรายได้ รวมทั้งโครงสร้างเงินรายได้ของท้องถิ่นยังไม่สามารถสนับสนุนการทำหน้าที่

ของท้องถิ่นได้เต็มที่ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาวะความแตกต่างทางการคลังหรือช่องว่างทางการคลัง เงินอุดหนุนจึงมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการคลัง เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความรับผิดชอบด้าน รายได้และด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นทั่วประเทศ สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นจากเงินอุดหนุน ดังนี้

### ๓.๔.๑ ปัญหาเรื่องเกณฑ์ในการจัดสรรการจัดสรรเงินอุดหนุน

๑) มีการใช้เกณฑ์อย่างง่ายโดยใช้จำนวนของประชากรเป็นหลักหรือจัดสรรรายได้ต่อหัว และขนาดของพื้นที่ในการคำนวณการจัดสรร ทั้งนี้ ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามปรับวิธีการจัดสรรแต่ยังคงพบว่าวิธีเหล่านั้นยังคงใช้เกณฑ์การจัดสรรที่ขาดมิติมุมมองด้านความเท่าเทียม (สภาพเศรษฐกิจและสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ส่งผลต่อศักยภาพในการหารายได้และภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ อาทิ จำนวนประชากรแฝง เป็นต้น) ทำให้จำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันรวมทั้งในอนาคต

๒) ขาดข้อมูลสถิติในระดับท้องถิ่นที่ใช้ประกอบการจัดสรรเงินอุดหนุนหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ครอบคลุมถึงตัวชี้วัดที่หลากหลาย เนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นที่เพียงพอ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการจัดสรรเงินเนื่องจากข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีการเก็บหรือมีการบันทึกข้อมูลน้อยมากหรือหากมีการเก็บข้อมูลก็เป็นการเก็บอย่างไม่เป็นระบบเก็บข้อมูลที่ไม่เพียงพอไม่ครอบคลุมครบทุกพื้นที่และข้อมูลที่จัดเก็บก็อยู่กระจัดกระจาย ทั้งนี้ เนื่องจาก

(๑) ไม่มีหน่วยงานสถิติหรือตำแหน่งนักสถิติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่น

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการด้านข้อมูล ดังนั้น หากผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อมูลสถิติก็จะไม่มีการจัดสรรงบประมาณบุคลากรและการดำเนินการประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับข้อมูล

(๓) ไม่มีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้มีการรวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่แหล่งเดียวกันเพื่อความสะดวกต่อการสืบค้น และสามารถนำข้อมูลดิบจากทุกส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำการวิเคราะห์

(๔) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยราชการส่วนกลางที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่น ร้องขอข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องและเป็นบางครั้งบางคราว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการจัดเก็บหรือไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลส่วนนั้นอย่างต่อเนื่อง

๓.๔.๒ ปัญหาความไม่แน่นอนของจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดการณ์หรือพยากรณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรได้ยากโดยจำนวนเงินอุดหนุนอาจถูกลดจำนวนตามสภาวะเศรษฐกิจของชาติและเศรษฐกิจระดับโลกที่ไม่สามารถควบคุมได้หรืออาจลดตามนโยบายของรัฐบาล อาทิ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน

น้อยลงเนื่องจากรัฐบาลได้จัดสรรเงินส่วนหนึ่งไปให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อเป็นการกระตุ้นการทำงานในพื้นที่โดยผ่านผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นรัฐบาลไม่มีกฎหมายที่กำหนดแหล่งเงินของเงินอุดหนุนอย่างแน่ชัด รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนในแต่ละปี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยากที่จะทำการประมาณการรายรับหรือคาดการณ์ถึงจำนวนเงินที่จะได้รับ โดยส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้เพียงทำการประมาณการโดยตั้งงบประมาณให้ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**๓.๔.๓ ปัญหาความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ อาทิ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เป็ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เป็ยยังชีพคนพิการ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เป็ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น ซึ่งมีการจัดสรรที่ล่าช้าไปกว่าระยะเวลาที่กำหนด กรอบการทํากิจกรรมซึ่งกระทบกับการจัดทําโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินสำรองไปใช้ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหนังสือชี้แจงสาเหตุการใช้จ่ายเงินสำรองต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ในบางครั้งพบว่าเงินอุดหนุนจะถูกจัดสรรมาในช่วงใกล้สิ้นปีงบประมาณ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการไม่ทัน

**๓.๔.๔ ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ ยอดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะจำกัดดุลยพินิจหรืออิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงินทั้งนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็มีลักษณะ

๑) การต่อรองทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ดังนั้น ในช่วงก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนมักจะเห็นการวิ่งเต้นทางการเมืองเพื่อของบประมาณเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองมีโอกาสได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษ อันเป็นวิธีการได้มาที่ง่ายกว่าการที่ท้องถิ่นดำเนินการลงทุนเองหรือทำเทศพาณิชย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ของบประมาณได้ก็มีความภูมิใจ ที่สามารถเข้าถึงนักการเมืองระดับชาติ อีกทั้งยังสะท้อนถึงความเก่งกาจของผู้บริหารท้องถิ่นในทางหนึ่งที่สามารถเจรจาต่อรองจนได้รับการจัดสรรงบประมาณ จึงเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่สะท้อนการเมืองเรื่องงบประมาณระหว่างนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์อันดีต่อนักการเมืองระดับชาติ

๒) การต่อรองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ บางครั้งจะมีลักษณะที่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงมาในพื้นที่เพื่อหาพื้นที่ที่ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงมาให้ ถ้าพื้นที่ใดสนใจอาจมีการต่อรองเจรจาให้ผลประโยชน์ลงตัวแล้วผ่นงบเฉพาะกิจนั้นลงมาให้ ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงเป็นการต่อรองสัดส่วนรายได้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และการจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการมากกว่าตามความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

๓) การปฏิบัติในลักษณะงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือเรียกว่าบ.ส.ส.) นักเมืองในระดับชาติ ซึ่งเป็นตัวแทนจากพื้นที่นั้น ๆ จะพยายามผันงบประมาณของเงินอุดหนุนลงในเขตเลือกตั้งของตนเอง เพื่อพัฒนาเขตเลือกตั้งของตนโดยการผลักดันหรือสั่งการอย่างไม่เป็นทางการ ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณ อนุมัติงบประมาณไปยังพื้นที่การเลือกตั้งของตน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่นั้น ๆ สามารถผันงบประมาณลงไปยังพื้นที่ฐานเสียงของตนได้แล้วก็จะก่อให้เกิดความนิยมในตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้น

๔) การแจกจ่ายผลประโยชน์ที่ได้รับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไปสู่หัวคะแนนที่สามารถทำการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบงานรับเหมาก่อสร้าง อาทิ ก่อสร้างถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น ซึ่งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและผู้ที่มิมีอิทธิพลในการกำหนดงบประมาณก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณและสร้างความสูญเสียแก่รัฐ

๕) ปัญหาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากเป็นโครงการในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โครงการแฝงของรัฐบาลผ่านเงินอุดหนุนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ อาทิ โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ เงินอาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน และเงินค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน ทำให้ยอดการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนมีจำนวนมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้นำส่งเงินแต่ไม่สามารถใช้เงินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือแก้ปัญหาในพื้นที่ได้ หรือไม่สามารถจัดหาบริการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้ งบประมาณเหล่านี้ถูกนับรวมเป็นงบประมาณในสัดส่วนรวมของงบประมาณท้องถิ่น ซึ่งนโยบายของรัฐบาลกลางนี้ถือเป็นการกีดกันที่ทุกรัฐบาลต้องแบกรับภาระอย่างต่อเนื่องไม่สามารถหยุดได้ เพราะจะกระทบผลประโยชน์ของประชาชน และยังจะกระทบต่อผลประโยชน์ในทางการเมืองของทั้งรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย

### ๓.๕ ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ

๓.๕.๑ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่เข้มข้นในเชิงเนื้อหาและวิธีการที่หลากหลาย การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสียงในกระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะเพิ่มขึ้น การจัดทำงบประมาณจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้นและเป็นช่องทางส่งเสริมกลไกการตรวจสอบและการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณยังไม่เข้มข้นมากพอที่จะสามารถหนุนเสริมการจัดทำแผนพัฒนา นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีรูปแบบที่หลากหลายและเกิดขึ้นเฉพาะชั้นต้นที่ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการโครงการพัฒนาผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน นอกจากนี้ ยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโครงการการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดจึงทำให้ประชาชนไม่พึ่งพาตนเองคอยรับแต่ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น โครงการใดหรือภาระหน้าที่ใดที่ประชาชนทำได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เพียงจัดสรรงบประมาณ

ไปให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องรอการจัดบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว

๓.๕.๒ ปัญหาแผนการจัดบริการสาธารณะโดยท้องถิ่นเน้นจัดทำโครงการภายใต้ความสมดุลของงบประมาณรายปี ทำให้เกิดความล้นเหลือต่อผลสำเร็จของการจัดโครงการหรือบริการสาธารณะหรือแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะในระยะยาว

๓.๕.๓ ปัญหาด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายจ่าย ๒ ประเภทคือ ๑) รายจ่ายประจำ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภคและเงินอุดหนุน เป็นต้น ๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา อาทิ รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ ๔๐ แต่กลับพบว่ารายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมาย อาทิ การใช้วิธีการจ้างเหมา เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ ๔๐ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีภาระในการดูแลบุคลากรของตนเองอย่างมาก เพราะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคล บุคลากรไม่เพียงพอก็ไม่กล้าจ้างบุคลากรเพิ่มต้องอาศัยการจ้างเหมาบริการแทน

### ๓.๖ ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๖.๑ การร่วมตรวจสอบการใช้จ่ายโดยภาคประชาชน กระบวนการให้ประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบอาจมีบ้างในบางพื้นที่คือ ประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ อาทิ การจัดซื้อรถเก็บขยะก็ให้ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นนายช่างมาร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อกังวลดังนี้

๑) ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบคือ หากไม่มีการอบรมประชาชนให้มีความรู้ที่ดีพออาจก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนได้ อาทิ การจัดซื้อจัดจ้างหากมีความผิดเกิดขึ้นคณะกรรมการทุกคนก็ต้องรับความผิดทั้งหมดทุกคน ดังนั้น หากประชาชนบางคนไม่รู้หรือไม่เข้าใจเทคนิครายละเอียดอาจสร้างปัญหาให้แก่ตัวประชาชนที่ไปเป็นคณะกรรมการได้

๒) ตัวแทนประชาชนใช้อำนาจในทางที่ผิด ในบางกรณีบางพื้นที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบของภาคประชาชนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากมีกรรมการภาคประชาชนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการบางอย่างก็มีการท้วงติงหรือไม่เห็นด้วยในที่ประชุม หลังจากนั้นจะมีการคุยกันนอกรอบเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งการพบกันนอกรอบนี้เองทำให้เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์อันมหาศาล ดังนั้น การตรวจสอบโดยคณะกรรมการภาคประชาชนควรมีตัวแทนประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนอย่างแท้จริง

๓.๖.๒ ปัญหาจากการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งออกเป็น ๕ เรื่อง ดังนี้ ๑) กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง ๒) กรณีการออกกฎระเบียบของหน่วยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร ๔) มาตรฐานการตรวจสอบและการตีความของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ๕) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ๑) กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง

**(๑) การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎระเบียบ หรือไม่มีระเบียบรองรับ**

(๑.๑) การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาให้จ่ายได้เฉพาะค่าใช้จ่ายนักกีฬา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายในเรื่องกองเชียร์ด้วย

(๑.๒) การจัดซื้อเตนเบียนพร้อมอุปกรณ์ ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ศึกษาความเดือดร้อนของประชาชน

(๑.๓) จัดกิจกรรมส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานที่กรมส่งเสริมท้องถิ่นกำหนด

(๑.๔) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น

(๑.๔.๑) ไม่จัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น

(๑.๔.๒) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ครบ ๓ ปี

(๑.๔.๓) จัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่นไม่ถูกต้อง ไม่มีตัวชี้วัด

โครงการ

(๑.๔.๔) ไม่จำแนกโครงการเกินศักยภาพขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

(๑.๔.๕) ไม่ส่งบัญชีโครงการเกินศักยภาพให้คณะกรรมการ

ประสานแผนพัฒนาสามปีระดับอำเภอ

(๑.๔.๖) ไม่กำหนดรูปแบบวิธีประเมินผลตามที่กำหนด

(๑.๔.๗) ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนา ๓ ปี

ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ

(๑.๕) ใช้จ่ายผิดระเบียบ อาทิ ค่าสมนาคุณแก่ผู้ชำระภาษี ของที่ระลึก

ป้ายไว้นิล

(๑.๖) การใช้งบประมาณในการทำสุนัต เป็นความเชื่อส่วนบุคคลไม่ใช่

หลักศาสนา

(๑.๗) เมืองพัทยาเบิกค่าอาหารกล่องให้ตำรวจในการปฏิบัติงาน

ให้นักท่องเที่ยว ไม่อยู่ในอำนาจ

(๑.๘) เบิกเงินจ่ายประโยชน์ค่าตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ อาทิ

เงินรางวัลประจำปี หรือโบนัส โดยใช้ประกาศของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งใช้ไม่ได้ ต้องใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

(๑.๙) จ่ายค่าตอบแทนให้อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนใช้หนังสือ

สั่งการไม่ได้ต้องออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย

**(๒) การใช้จ่ายเกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า และไม่เหมาะสม**

(๒.๑) ค่าสมนาคุณแก่ผู้ชำระภาษี ของที่ระลึก ป้ายไว้นิล

(๒.๒) การจัดซื้อจัดจ้างรถดับเพลิง องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง

ราคาสูงมากและไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของท้องถิ่น

(๒.๓) การใช้จ่ายลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นในการจัดงานประเพณีประจำปีหรือการจัดการแข่งขันกีฬา อาทิ ค่าผ้าห่มแพร ของที่ระลึก ของแจกประชาชนไม่มีเหตุผลอันควรทำสื่อประชาสัมพันธ์เน้นเฉพาะผู้บริหารถวายปัจจัยแด่พระ

**(๓) การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าซ้อนกับหน่วยงานของรัฐบาล/ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในพื้นที่เดียวกัน**

(๓.๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหนังสือคู่มือการใช้รถและกฎหมายจราจรทางบก เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชน จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจดำเนินการเป็นการเข้าซ้อนกับภารกิจหลักของ กรมการขนส่งทางบก

(๓.๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อแว่นสายตาสำหรับผู้ด้อยโอกาส เป็นภารกิจเข้าซ้อนกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไม่มีอำนาจดำเนินการและใช้จ่ายงบประมาณ

(๓.๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อพันธุ์ปลาเพื่อนำมาปล่อยในแหล่งน้ำวันเฉลิมพระชนมพรรษา ๑๒ สิงหาคม ไม่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงคือกรมประมง

**(๔) การดำเนินการในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือควรเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่น**

(๔.๑) การจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพัน ในกรณีนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ แต่ทำไม่ได้เพราะยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับ (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินข้อ ๖๗ ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเบิกจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้)

(๔.๒) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าโครงการที่ตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือดำเนินการไม่ได้ (ซึ่งข้อบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น นายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วยอมมีผลผูกพันและผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการไม่ได้แสดงว่าอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีปัญหา) อาทิ มีการจัดซื้อวัสดุเครื่องแต่งกายประกอบด้วย เครื่องแบบนักเรียน เสื้อกีฬา และเสื้อเอี๊ยมกันเปื้อน ตามโครงการจัดซื้อเครื่องแต่งกายนักเรียนสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่า การซื้อดังกล่าวมิใช่วัสดุเครื่องแต่งกายในการปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๑๓๐๗/ว๓๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เรื่อง การเบิกจ่ายวัสดุเครื่องแต่งกาย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖๗ ที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด) และไม่มีระเบียบหรือหนังสือสั่งการใดกำหนดให้เบิกจ่ายได้

(๔.๓) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าการจัดการสอนพิเศษ หรือการจัดโครงการบัณฑิตน้อยไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ (ตามอำนาจหน้าที่ กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา แต่ไม่ได้กำหนดว่าการจัดการศึกษาจะต้องทำอย่างไร)

(๔.๔) การตีความวินิจฉัยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมิได้ตราข้อบัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนมีจารีต ภูมิปัญญา หรือวัฒนธรรมด้วยเรื่องอะไรบ้าง เมื่อไม่มีข้อบัญญัติกำหนดไว้ เรื่องที่ดำเนินการจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่

(๔.๕) องค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อสร้างถนน แต่โครงการส่วนใหญ่ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

(๔.๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการที่มีลักษณะเป็นการ แข่งขันกับเอกชน อาทิ โรงงานผลิตปุ๋ยจำหน่ายเกษตรกรในราคาทุน การเข้าช่วยเหลือเกษตรกรผลไม้

(๔.๗) โครงการเฝ้าระวังสุขภาพของประชาชน การรักษาพยาบาล เพื่อป้องกันและบำบัดรักษาโรค หรือตรวจสุขภาพ โดยใช้งบประมาณตามข้อบัญญัติขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ไม่สามารถดำเนินการได้โดยตีความตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

(๔.๗.๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดที่ยังไม่จัดให้มีโรงพยาบาล หรือหน่วยการรักษาพยาบาลและยังมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๙) และ มาตรา ๓๐ ดำเนินการไม่ได้

(๔.๗.๒) พระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๖ (๙) เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินสนับสนุน จากกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒

(๔.๗.๓) ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ข้อ ๑ (๑) (๒) และข้อ ๒ (๓)

(๔.๘) การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสนับสนุนงบประมาณสร้างโรงงาน แปรรูปร่างพาราให้แก่กองทุนวิสาหกิจชุมชน ไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุน ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การให้บริการสาธารณะ เนื่องจากการดำเนินการของกองทุนวิสาหกิจชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุนและประกอบกิจการ เชิงธุรกิจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์และกำไรจากการลงทุนเฉพาะกลุ่ม มิใช่การจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (ข้อสังเกต พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๕) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในด้านการพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการกระทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ)

(๔.๙) การหักท้วงเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหักท้วงว่า

(๔.๙.๑) ไม่เป็นไปตามหนังสือสั่งการ

(๔.๙.๒) ไม่เป็นไปตามระเบียบ

(๔.๙.๓) ไม่หักท้วงว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือพระราชบัญญัติใด มาตราใด

(๔.๑๐) การหักท้วงว่ามีใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดการรับส่งนักเรียน การฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้า การบริการอินเทอร์เน็ตสาธารณะ การจัดการแข่งขันกีฬานานาชาติ

### **(๕) การปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพ**

(๕.๑) ไม่นำระบบสารสนเทศเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (E - PLAN) มาใช้ประโยชน์ในการติดตามผลแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือนำมาใช้แต่ไม่ครบและไม่เป็นปัจจุบัน มีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณและความไม่คุ้มค่า

(๕.๒) ไม่จัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ การบริหารไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ผลการดำเนินงานโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ติดตามโครงการที่ดำเนินการเสร็จแล้วไม่ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ๓ ปี ไม่รายงานผลการติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ๓ ปี ต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕.๓) ไม่จัดทำแผนพัฒนาพัฒนา ๓ ปี นำโครงการตามแผนพัฒนา ๓ ปี ไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเพียงบางส่วน จัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับแผน ไม่เหมาะสมกับศักยภาพด้านงบประมาณ และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแผนพัฒนา ๓ ปี ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่ชัดเจน

(๕.๔) ไม่ดำเนินงานตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนอย่างครบถ้วน ไม่มีการประชุมคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง การบำรุงรักษาทางไม่เป็นไปตามมาตรฐาน การดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลไม่เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติของกรมส่งเสริมการเกษตร

(๕.๕) ไม่นำแผนชุมชนบรรจุไว้ในแผนพัฒนา ๓ ปี ไม่ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในแผน

### **(๖) การจัดทำแผนและการบริหารงบประมาณ**

(๖.๑) แผนพัฒนา ๓ ปี ไม่บรรจุวัตถุประสงค์ เนื่องจากไม่จัดลำดับความสำคัญของโครงการ โดยนำโครงการทั้งหมดมาบรรจุในแผนทำให้งบประมาณไม่เพียงพอ

(๖.๒) จัดสรรงบประมาณทุกชุมชนเท่ากันไม่คำนึงถึงลำดับความสำคัญของแผนงาน

(๖.๓) งบประมาณด้านบุคลากรมาก งบลงทุนน้อย ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

### (๗) การบริหารงานบุคคล

(๗.๑) ทุนการศึกษา ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับทุนการศึกษามีสัดส่วนมากกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น บางแห่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ได้รับทุน

(๗.๒) กระบวนการคัดเลือกผู้รับทุน ขาดความโปร่งใส ไม่ประกาศคัดเลือกบุคคลรับทุน ไม่มีคณะกรรมการคัดเลือกหลักเกณฑ์การคัดเลือกแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน

(๗.๓) รับทุนการศึกษาในสาขาที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ให้ทุนบางตำแหน่งไม่เหมาะสม

(๗.๔) ไม่จัดทำสัญญาการรับทุน สัญญาค่าประกัน ไม่มีการชดใช้ทุน และค่าปรับกรณีผิดสัญญา

## ๒) ปัญหากรณีการออกกฎระเบียบของหน่วยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ภารกิจใดที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่เคยมีการประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังไม่มี การออกระเบียบประสานแผน

(๒) การเปลี่ยนแปลงระเบียบบ่อยในเรื่องเดียวกัน อาทิ ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาเปลี่ยนเป็นระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วกลับมาใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) เปลี่ยนแปลงสาระในระเบียบอันมีผลกระทบสำคัญ อาทิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ แก่จาก ไม่เกิน ๓ ปี (จากระเบียบ พ.ศ. ๒๕๔๓) มาเป็น ไม่เกิน ๓๐ ปี และแก้ไข อสังหาริมทรัพย์ มาเป็น สสังหาริมทรัพย์

(๔) การกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ ยากต่อการปฏิบัติ อาทิ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามความจำเป็นและประหยัด ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจหรือตีความขัดแย้งกันระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับผู้บริหารท้องถิ่น

(๕) แนวทางการส่งเสริมให้ผู้บริหารและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ถูกเรียกเงินคืนสมทบกองทุนประกันสังคม เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดแนวทางไม่ชัดเจน

(๖) เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแม้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่หากยังไม่มีการระเบียบหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยจะไม่สามารถดำเนินการได้ อาทิ การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการลงทุน และพาณิชย์กรรม งานคุณภาพชีวิต การดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมอาชีพ งานส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

(๗) มีระเบียบแต่ไม่มีกฎหมายรองรับ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกระเบียบรับรองได้ เพราะเป็นอำนาจของกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปีหรือเงินโบนัส) เงินทุนการศึกษา การจ่ายเงินสวัสดิการสังคม

(๘) การใช้อำนาจในการออกหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติว่าด้วยเรื่องการเงิน การคลัง การเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเป็นระเบียบ แต่กระทรวงมหาดไทย ทำเป็นหนังสือสั่งการซึ่งนำมาใช้บังคับไม่ได้

### ๓) ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร

(๑) ภารกิจใดที่ยังไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ แต่ท้องถิ่นดำเนินการไป ก็จะถูกหักหักหรือเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกับ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(๒) มีการถ่ายโอนภารกิจแต่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมาย หรือออกระเบียบรับรอง ให้มีอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ได้ อาทิ

(๒.๑) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา สาธารณประโยชน์ทุกประเภทภายในท้องถิ่นของตน แต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนไม่แล้วเสร็จ จึงดำเนินการไม่ได้

(๒.๒) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ยังมิได้กำหนดไว้ในแผนถ่ายโอน

(๒.๓) หน่วยงานไม่ยอมถ่ายโอนทั้งที่อยู่ในแผนกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประกาศใช้แล้ว

(๒.๔) ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้วแต่ยังไม่ได้แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้อง

### ๔) ปัญหามาตรฐานการตรวจสอบและการตีความของสำนักงานการตรวจเงิน

#### แผ่นดิน

(๑) ภารกิจเดียวกันแต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบางชุดแจ้งว่าทำได้ บางชุดแจ้งว่าทำไม่ได้

(๒) บางภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามคำแนะนำของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชุดหนึ่ง แต่อีกชุดหนึ่งแจ้งว่าทำไม่ได้

(๓) การตรวจสอบย้อนหลังไป ๕ - ๖ ปี ทำให้ผู้บริหารชุดปัจจุบันต้อง รับผิดชอบแทน

(๔) ความเหมาะสมในการใช้อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการตรวจสอบ เป็นการก้าวล่วงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อาทิ

(๔.๑) การหักท้วงในขั้นตอนการจัดทำแผนโดยให้ปรับแผน

(๔.๒) การหักท้วงให้เปลี่ยนโครงการ

(๔.๓) การหักท้วงว่าโครงการไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของประชาชน

#### ในท้องถิ่น

(๔.๔) การหักท้วงเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ

(๔.๕) การหักท้วงในเรื่องความคุ้มค่า ความจำเป็น และความประหยัด

(๕.๕) การตีความว่าการจัดอบรมบุคลากรของท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่ใช้บริการสาธารณะ

(๖) การทักท้วงไม่มีมาตรฐาน

(๖.๑) กรณีเมืองพัทยาจัดซื้อใบสั่งเจ้าพนักงานให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรดำเนินการไม่ได้เพราะเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่กรุงเทพมหานครจัดซื้อใบสั่งเจ้าพนักงานให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรไม่ทักท้วง

(๖.๒) เมืองพัทยาจัดซื้อเสื้อกั๊กและกรวยจราจร ไม่ทักท้วง

#### **๕) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

(๑) กฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบไว้ในภาพรวม ในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) การกำหนดประเภทและอัตราภาษีที่ควรจัดสรรให้เป็นรายได้ท้องถิ่น ยังขาดความชัดเจน ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการรายได้ เพื่อการบริหารและจัดบริการสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) การจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงจัดสรรตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร โดยไม่คำนึงถึงประชากรแฝงในพื้นที่ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเองไม่ถึงร้อยละ ๑๐ และไม่สามารถจัดเก็บรายได้บางกรณี เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน อาทิ ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะพิษ

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการทุจริต ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๘ มีเรื่องร้องเรียน ๕๐๐๐ เรื่อง อาทิ การมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการจัดทำโครงการ การฝ่าฝืนระเบียบและข้อบังคับ การเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานบุคคล การปลอมแปลงเอกสาร และการเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ

(๖) การบริหารงานบุคคล

(๖.๑) มีคณะกรรมการหลายคณะทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ทำให้การวินิจฉัยการบริหารงานบุคคลในประเด็นเดียวกันไม่มีมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน

(๖.๒) การร้องเรียนเรื่องการแต่งตั้งที่ไม่เป็นธรรม

(๖.๓) การเรียกรับผลประโยชน์ในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ

(๖.๔) กำหนดตำแหน่งมากเกินไปจนความจำเป็นจนนำมาสู่การระคายคายจ่ายด้านการบริหารงานบุคคลที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

(๖.๕) การโอนย้ายขาดความคล่องตัว

(๖.๖) กรณีผู้บริหารกระทำการไม่ถูกต้องตามระบบคุณธรรม ขาดบทลงโทษ

(๖.๗) กฎหมายของสภาองค์กรชุมชนเป็นกฎหมายเชิงส่งเสริม ไม่ได้เป็นกฎหมายเชิงบังคับ สภาองค์กรชุมชนจึงไม่สามารถผลักดันหรือเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๖.๘) สภาพท้องถิ่นมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย

(๖.๙) ยังไม่มีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เป็นเหตุให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะโดยไม่มีข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติรองรับ)

๓.๗ ปัญหาด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ การตัดสินใจด้านการเงินการคลังและการงบประมาณที่สำคัญ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเกิดขึ้นเฉพาะในกลุ่มผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ทำให้การวิเคราะห์และพิจารณาข้อมูลผลดี - ผลเสีย หรือผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ การเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ไม่เผยแพร่ภายในชุมชนท้องถิ่น

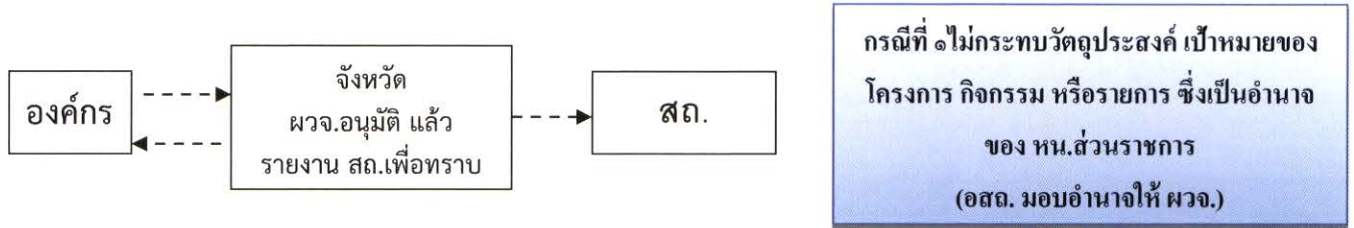
๓.๘ ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ อาทิ เรื่องของถนน การบริหารจัดการน้ำบาดาล ท้องถิ่นหลายแห่งสะท้อนว่าเกินขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น (นอกเหนือไปจากทางด้านบุคลากรและทางความรู้เฉพาะด้าน) ที่ท้องถิ่นเองอาจรับมือภารกิจดังกล่าวได้ไม่ดีเท่าที่ควร อาทิ กรณีการที่กรมทางหลวงได้ถ่ายโอนถนนบางแห่งให้กับเทศบาลบางแห่งดูแล แต่กลับพบว่างบประมาณในการซ่อมบำรุงรักษาถนนเส้นที่มีการถ่ายโอนนั้นยังคงอยู่ที่กรมทางหลวง จึงเกิดความล้ากันในกาดำเนินการ คือเมื่อท้องถิ่นขอให้ซ่อมถนน ผู้ที่ถ่ายโอนภารกิจจะกล่าวอ้างเสมอว่าไม่มีงบประมาณจนต้องมีการถ่ายโอนกลับไปยังหน่วยงานสังกัดเดิม และเมื่อเกิดถนนชำรุดก็ยังมีงบประมาณอนุมัติทันที กรณีเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่จริงจังต่อการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางที่ปล่อยท้องถิ่นอย่างไม่สนใจ แทนที่จะคอยให้ความช่วยเหลือดูแลทางวิชาการแก่ท้องถิ่น แต่กลับไม่สนใจภาพของภารกิจที่จะโอนให้ท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่เป็นภาระในการดูแล (ที่ปราศจากผลประโยชน์กับหน่วยงานที่ถ่ายโอนอีกต่อไป) อาทิ กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมทรัพยากรน้ำบาดาล เป็นต้น

๓.๙ ปัญหากระบวนการในเสนอจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด กระบวนการงบประมาณยังคงอยู่ในการควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งทำให้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณล่าช้า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ

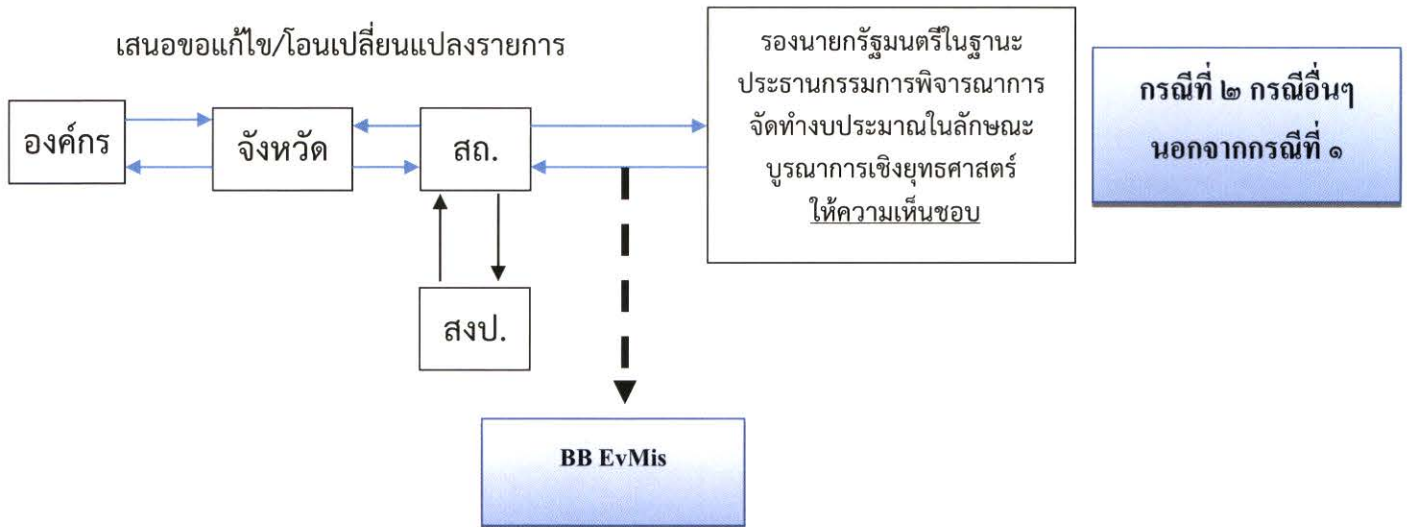


งบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชั้นการบริหารงบประมาณ)

เสนอขอแก้ไข/เปลี่ยนแปลงรายการ



เสนอขอแก้ไข/โอนเปลี่ยนแปลงรายการ



### ๓.๑๐ ปัญหาของสหการในประเทศไทย

๑) กฎหมายไม่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งสหการ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ท้องถิ่นบางท้องถิ่นจัดตั้งสหการ ซึ่งมี ๓ ฉบับคือ ๑) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ (ปัจจุบันไม่มีสุขาภิบาลแล้ว) ๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๓) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๒) กฎหมายของเทศบาลให้ตั้งสหการเฉพาะเทศบาลกับเทศบาลเท่านั้น การที่เทศบาลหนึ่งจะจัดตั้งสหการได้จะต้องร่วมมือกับเทศบาลอื่นเท่านั้น จะร่วมมือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น อาทิ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่สามารถทำได้เพราะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่ได้ให้อำนาจไว้

๓) ปัจจัยภายในท้องถิ่น

(๑) การร่วมมือกันจัดตั้งสหการคือการตั้งนิติบุคคล อาจทำให้ความรับผิดชอบ ความสำคัญ อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลงและอาจหมดไป

(๒) งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพออยู่แล้ว การที่จะต้องให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่สหการอีกทำให้ไม่สามารถตั้งสหการได้

๓.๑๑ ปัญหาไม่ทราบรายจ่ายที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเงินส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบทุกเดือน แต่มีการปิดลับไม่ยอมเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเมื่อตรวจสอบจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วไม่เข้าข่ายข้อมูลลับ และเมื่อมีการร้องขอข้อมูลก็ไม่ยอมให้ข้อมูล ส่งผลต่อความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทบต่อการจัดสรรงบประมาณของประเทศในภาพรวม ส่งผลกระทบต่อการวางแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

#### ๔. แนวทางการปฏิรูปการบริหารการคลัง

จากประเด็นพิจารณาศึกษาซึ่งประกอบด้วย

##### ๑. แนวทางการปฏิรูปรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(รายละเอียดตามบทที่ ๒ ภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

##### ๒. แนวทางการปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑ แนวทางปฏิรูปรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

๒.๒ แนวทางปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓ แนวทางปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๔ แนวทางปฏิรูปเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล

๒.๕ แนวทางปฏิรูปการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษี

##### จากประเด็นพิจารณาศึกษาทั้งหมดมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. แนวทางการปฏิรูปรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภารกิจหน้าที่) จากการศึกษาสรุปได้ว่า ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ได้แก่ **ส่วนที่ ๑** ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๒ กิจกรรม **ส่วนที่ ๒** ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน (รายละเอียดตามส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒)

๒. แนวทางการปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ๑) รายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ๒) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔) รายได้จากเงินอุดหนุน และ ๕) การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษี

๒.๑ การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บรายได้จากแหล่งใหม่ได้แก่

๒.๑.๑ ภาษีสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บเป็นไปตามหลักการผู้สร้างมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระในการจ่ายและหลักการความรับผิดชอบของผู้ผลิต ควรเก็บในรูปแบบของภาษีท้องถิ่น ในระยะเริ่มต้นควรจัดเก็บในรูปแบบของภาษีแบ่งเนื่องจากรัฐบาลจะใช้มาตรการบังคับได้ดีกว่า ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนได้มากกว่าและให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

**๒.๑.๒ ภาษีทรัพย์สิน** การจัดเก็บเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีและหลักผลประโยชน์ เนื่องจากฐานภาษีคือทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้จึงไม่มีผลต่อการบิดเบือนทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต และเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตขึ้นโดยตรง ให้ตราพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่มีข้อบกพร่องมาก

**๒.๑.๓ ภาษีมรดก** เป็นเครื่องมือป้องกันการสะสมทรัพย์สินมากเกินไป ลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล และแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม จะเก็บจากทรัพย์สินมรดกที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนและทรัพย์สินทางการเงิน อาทิ เงินฝากธนาคาร หุ้น พันธบัตร เป็นต้น โดยให้เจ้าหน้าที่ทะเบียนมีหน้าที่จัดเก็บภาษี ณ สถานที่จดทะเบียนการรับมรดกในวันที่มีการจดทะเบียน สำหรับอัตราภาษี ควรพิจารณาเทียบเคียงกับค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

**๒.๑.๔ ภาษีเสริมจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา** การจัดเก็บภาษีนี้นี้เป็นไปตามหลักท้องถิ่นที่อยู่และหลักผลประโยชน์ เนื่องจากประชาชนได้รับการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ควรจัดเก็บแบบภาษีเสริมโดยรัฐบาลจะเป็นผู้เก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นร้อยละ ๑๐ ของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและสามารถขยายเพดานการจัดเก็บได้ถึงร้อยละ ๓๐

**๒.๑.๕ ภาษีสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสังคม** การจัดเก็บภาษีนี้อาจทำให้บรรลุปเป้าหมายทั้งด้านประสิทธิภาพความเป็นธรรม และยังสามารถทำให้สวัสดิการสังคมดีขึ้นอีกด้วย ควรจัดเก็บในรูปของภาษีแบ่ง สำหรับอัตราส่วนการแบ่งนั้นให้ปรับในลักษณะของส่วนเพิ่มแบบค้อยเป็นค้อยไป

**๒.๑.๖ ภาษีการท่องเที่ยว** เนื่องจากครัวเรือนในภาคเกษตรที่ยากจนร้อยละ ๘๐ อาศัยอยู่ในท้องถิ่นโดยเฉพาะในเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก แต่สัดส่วนของรายได้จากภาษีที่เก็บจากการท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ได้ตกไปที่ท้องถิ่นจึงไม่ช่วยทำให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ภาคเกษตรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น การให้ท้องถิ่นมีส่วนในภาษีท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ต่อการกระจายรายได้และการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ควรทำ อาจจัดเก็บจากธุรกิจที่พัก สนามบิน บริษัทท่องเที่ยว ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้แรงจูงใจทางภาษีแก่สถานธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ให้เงินสนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนการนำภาษีการท่องเที่ยวมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

**๒.๑.๗ ภาษีนิติบุคคล** โดยหลักการพื้นฐานที่ว่ากิจการนิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อมต้องใช้ทรัพยากรในพื้นที่นั้น จึงควรต้องร่วมรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรภาษีเงินได้กลับคืนพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย จึงเสนอให้จัดสรรรายได้บางส่วนจากภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสม อาทิ ร้อยละ ๑๐ หรือร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ คาดว่าการจัดสรรภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยอัตราตามที่กำหนดจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประมาณ ๑๘,๔๙๙.๘๐ ล้านบาท (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๖) นอกจากนี้ การให้นิติบุคคลเสียภาษีให้กับท้องถิ่นที่กิจการนั้นไปตั้งอยู่ ยังจะเป็นการเพิ่มความผูกพันและความรับผิดชอบต่อกันและกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติบุคคล และประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

## ๒.๒ การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้เพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษีการพนัน ภาษีการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้น้ำบาดาล ฯลฯ และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ จัดเก็บภาษีเพิ่มในภาษีธุรกิจ เฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งรายได้ภาษีอากรของรัฐบาลจากค่าภาคหลวง ปิโตรเลียม เป็นต้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีความทันสมัย อาทิ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น และควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการใด ๆ จากผู้ใช้หรือผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นด้วย

## ๒.๓ การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจ/สถานประกอบการตามหลัก ผู้ใช้ประโยชน์จากบริการในท้องถิ่นเป็นผู้จ่าย (user's pay) และเป็นการกระจายภาษีสู่พื้นที่อย่างเป็น ธรรมตามหลักการแหล่งกำเนิดรายได้ภาษีอากร (source generation principle) จึงเสนอให้เพิ่ม ส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ๒.๔ การปฏิรูปเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล

๒.๔.๑ จากสภาพปัญหาของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภาระ ค่าใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลังรวมทั้งการแก้ไข คือการพัฒนากระบวนข้อมูลของท้องถิ่นระบบฐานข้อมูลจะเป็นเครื่องมือในการนำมากำหนด หลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้เพื่อสร้างความสมดุลทางการคลังของท้องถิ่น การปรับปรุงเงินอุดหนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นในอนาคตควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ อย่างน้อย ๓ ประการ ดังนี้

๑) ควรเป็นระบบเงินอุดหนุนที่จะช่วยลดความแตกต่างหรือสร้างความเท่าเทียม ในทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

๒) ควรเป็นระบบที่มีความโปร่งใสมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือเป็นวิทยาศาสตร์ สามารถตรวจสอบได้ และคำนึงถึงความจำเป็นของประชาชนมากกว่าความจำเป็นทางการเมือง อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรอยู่บนพื้นฐานของ

(๑) วัตถุประสงค์ในการใช้มีความชัดเจน

(๒) มีลักษณะที่ตรวจสอบได้เพราะถ้าไม่สามารถติดตามตรวจสอบหรือบังคับ ใช้จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การคอร์รัปชันได้

(๓) ควรทำด้วยองค์กรที่เป็นกลางหรือคณะกรรมการเงินอุดหนุนโดยการ จัดสรรเงินต้องไม่มีผลมาจากการต่อรองทางการเมือง

๓) ควรเป็นระบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคาดการณ์ล่วงหน้า ในระดับหนึ่งว่า ในปีต่อ ๆ ไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ไม่เกิดภาวะชะงักงันทางการคลังจนทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้

๒.๔.๒ **ตัวอย่าง**แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### **เงื่อนไข**

๑) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่เพียงอย่างเดียวไม่รวมเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์

๒) ไม่นำเงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาคำนวณ

๓) ค่าจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขั้นต่ำของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (คิดเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่) เท่ากับ **๗๒๘ บาทต่อคน** (คำนวณจากเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๔๓,๔๘๕,๔๙๗,๓๗๙ บาท และงบประมาณของปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๕๙,๗๕๔,๑๑๗ บาท จะได้ค่าใช้จ่ายจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขั้นต่ำ ๗๒๘ บาทต่อคน)


**แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ ได้รับงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท**

**ส่วนที่ ๑** ได้เงินอุดหนุนทั่วไปเท่าเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท

**ส่วนที่ ๒** ส่วนที่เพิ่ม จำนวน ๓,๐๐๐ ล้านบาท ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งเท่า ๆ กัน จะได้รับประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดละ **๓๙ ล้านบาท** และในจำนวน ๓๙ ล้านบาท ให้คณะกรรมการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด เป็นผู้พิจารณาแบ่งเงินอุดหนุนทั่วไปให้เทศบาลและ อบต.

**ส่วนที่ ๓** รัฐบาลพิจารณาให้งบประมาณสนับสนุนกรณีเงิน **ส่วนที่ ๒** ของบางพื้นที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะขั้นต่ำได้

**ตัวอย่าง แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภาระค่าใช้จ่าย  
ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้**

	ส่วนที่ ๑ ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท (เท่ากับอัตราส่วน เงินอุดหนุนที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งได้รับ ในปีที่ผ่านมา)	ส่วนที่ ๒ ๓,๐๐๐ ล้านบาท (ส่วนที่เหลือจากงบประมาณ ปี ๖๒ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท - ๔๗,๐๐๐ ล้านบาท = ๓,๐๐๐ ล้านบาท)	ส่วนที่ ๓
<b>ลำดับ ชั้น ทบ./อบต.</b>	ค่าจัดบริการสาธารณสุข พื้นฐานขั้นต่ำต่อหัว ปชก.	ใช้กลไกคณะกรรมการบริหาร งบประมาณแบบมีส่วนร่วม <b>ระดับจังหวัด</b> เพื่อจัดสรรเงิน อุดหนุนทั่วไปให้แก่ อบต. และเทศบาลในจังหวัด	รัฐบาลพิจารณาให้ งบประมาณสนับสนุน กรณีเงิน ส่วนที่ ๒ ของบางพื้นที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติการกิจ บริการสาธารณสุข ขั้นต่ำได้
<b>ชั้น ๑</b>	๗๒๘*P		
<b>ชั้น ๒</b>	๗๒๘*P		
<b>ชั้น ๓</b>	๗๒๘*P		ความเหมาะสมตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการบริหาร งบประมาณแบบมีส่วนร่วม ระดับจังหวัด
<b>ชั้น ๔</b>	๗๒๘*P		
<b>ชั้น ๕</b>	๗๒๘*P		
<b>ชั้น ๖</b>	๗๒๘*P		

**คณะกรรมการบริหารงบประมาณแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด**

**องค์ประกอบ**

๑. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธาน
๒. นายกเทศบาล และนายกเทศมนตรีในจังหวัด เป็นกรรมการ
๓. หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด สำนักงานศึกษาจังหวัด สำนักงานพัฒนาการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดหน่วยงานละ ๑ คน เป็นกรรมการ
๔. สำนักงานงบประมาณจังหวัด เป็นเลขานุการ

### **อำนาจหน้าที่**

๑. วางแผนการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาในระดับพื้นที่
๒. จัดลำดับความสำคัญ ภารกิจ เป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. พิจารณากำหนดพื้นที่ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ
๔. พิจารณากำหนดกรอบวงเงินและวงเงินงบประมาณที่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะ
๕. ติดตามประเมินผล และจัดทำรายงานสรุปภารกิจการทำงาน

### **ข้อดี**

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด มีงบประมาณที่เป็นเงินกลางสำหรับแก้ไขปัญหาในลักษณะที่เป็นปัญหาร่วมกันทำให้บริการสาธารณะมีความประหยัดคุ้มค่ามากขึ้น
๒. เป็นการจัดบริการสาธารณะที่สามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดเนื่องจากเริ่มต้นที่ระดับพื้นที่
๓. ก่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ลดข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง อาทิ ด้านสุขภาพ สาธารณสุข การศึกษา การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น
๔. ทำให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ลดความเหลื่อมล้ำ ระหว่างเขตเมืองกับชนบท
๕. เพิ่มอำนาจการตัดสินใจและการตรวจสอบให้กับประชาชน

### **๒.๕ การปฏิรูปการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช้วิธีการภาษี**

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมการสร้างและพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนารายได้ของตนเองอย่างเพียงพอและยั่งยืนสำหรับจัดทำบริการสาธารณะ ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รัฐจึงต้องส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีนวัตกรรมทางด้านรายได้ที่**ไม่ใช่ภาษี** โดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช้**วิธีการภาษี** ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิรูปการพัฒนาารายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจมีรูปแบบ ดังนี้

#### **๒.๕.๑ จัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ**

๑) ในระยะ ๑ - ๒ ปีแรก กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีนคร ๒ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีเมือง ๓ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีตำบล ๕ คน ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๘ คน ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนเมืองพัทยา และเลขาธิการคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ

๒) ในระยะต่อมาให้เปลี่ยนแปลงสถานภาพของสำนักงานกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติจัดตั้งเป็น “บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (Local Government Development Holdings)” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

๓) ให้บรรดางบประมาณ เงินลงทุน และทรัพย์สินทั้งหมดของกองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และงบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มารวมไว้ที่กองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ หลังจากนั้นจึงให้โอนบรรดาทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติไปยังบริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

(๑) กำหนดให้กองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ) มีอำนาจหน้าที่

(๑.๑) พิจารณาอนุมัติและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่โครงการขนาดใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ ได้แก่ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการส่งเสริม พัฒนา พื้นฟู บริหารจัดการ และอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และกิจการอื่นเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงสังคม ศิลปวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๒) เป็นแหล่งกักเก็บเงินให้แก่กิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กิจการสถานธนาบาล ตลาด ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ

(๑.๓) พิจารณาอนุมัติและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค เตรียมความพร้อมของประชาชนสู่สังคมสูงวัยและบริหารจัดการสถานบริการด้านสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) ปฏิรูประบบเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยกำหนดให้งบประมาณส่วนที่เคยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นงบประมาณของกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ)

#### ๒.๕.๒ พัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มาจากการกักเก็บและตลาดทุน

การเพิ่มทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในเชิงรุก แต่การพัฒนากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนไม่ว่าจะเป็นการกักเก็บ หรือการลงทุนในตลาดทุนจำเป็นต้องอยู่บนเงื่อนไขการเงินการคลัง มีตัวอย่างของต่างประเทศที่ท้องถิ่นไม่มีวินัยการเงินการคลังแล้วก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินการคลัง อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอิตาลี หรือราชอาณาจักรสเปน ต่างก็กำลังประสบปัญหาทางการเงินการคลังท้องถิ่นอยู่เช่นกัน

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** ในรัฐแคลิฟอร์เนีย เก็บภาษีได้น้อยลงในขณะที่รายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่หยุดเนื่องจากรัฐมีข้อผูกพันในโครงการต่าง ๆ รวมทั้งทางด้านสวัสดิการสังคม โดยนักการเมืองของรัฐแคลิฟอร์เนียมักจะเอาใจประชาชนโดยเสนอให้สวัสดิการมากมาย แต่ในขณะเดียวกันไม่ยอมขึ้นภาษีจึงส่งผลให้รัฐแคลิฟอร์เนียมีหนี้สินสูงมาก

**สาธารณรัฐอิตาลี** เมืองต่าง ๆ ในสาธารณรัฐอิตาลี ประสบปัญหาเก็บภาษีได้น้อย ส่วนค่าใช้จ่ายไม่ลดลงและยังสูญเงินก้อนใหญ่เนื่องจากไปทำสัญญากู้เงินหรือลงทุนตามคำแนะนำของสถาบันการเงินข้ามชาติ ทั้ง ๆ ที่ขาดความรู้ เมื่อปิดงบประมาณไม่ได้ ท้องถิ่นหลายแห่งต้องตัดค่าใช้จ่าย อาทิ เมืองรีคานาติถึงกับขายสวนสาธารณะและโรงเรียนอนุบาล รวมทั้งตัดค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนชราและการซ่อมแซมอาคารกรุงมิลาน สูญเงินจำนวนมากจากการซื้ออนุพันธ์การเงิน เทศบาลกรุงมิลานฟ้องร้องสถาบันการเงินด้วยข้อหาหลอกลวง

**ราชอาณาจักรสเปน** ให้อำนาจการบริหารบ้านเมืองแก่รัฐบาลท้องถิ่นสูงกว่าประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมด งบประมาณท้องถิ่นจึงมีขนาดใหญ่เกือบสองเท่าของงบประมาณรัฐบาลกลาง ในตอนที่เศรษฐกิจขยายตัวรัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายเงินอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างสวนสาธารณะ สนับสนุนวงดนตรี สร้างสนามกีฬาหรือก่อตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมานับพันแห่งเพื่อทำกิจการต่าง ๆ เมื่อรายได้ไม่เพียงพอก็หยาบยืม ตอนนี้รัฐบาลท้องถิ่นจึงมีหนี้สินราวสองแสนล้านเหรียญสหรัฐ ทั้งที่พยายามลดการใช้จ่ายโดยไม่จ้างคนงานทดแทนผู้เกษียณและปรับลดเงินเดือนพนักงานแต่รายได้อีกยังไม่พอ รัฐบาลท้องถิ่นต้องกู้เงินเพิ่มราว ๕.๗ หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ แต่การกู้ครั้งนี้ต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงกว่าปกติเนื่องจากผู้ให้กู้เห็นว่าความเสี่ยงเพิ่มขึ้น

ซึ่งจากกรณีตัวอย่างจากทั้งสามประเทศให้แง่คิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความรู้ด้านการบริหาร การเงินการคลัง ตลอดจนเรียนรู้จากประสบการณ์และการแก้ไขปัญหาของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะล้มเหลวทางการคลังกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และการให้อิสระทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีขอบเขตและการตรวจสอบอยู่บ้าง ไม่ใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนนี้ได้โดยไม่มีเพดานเงินกู้ ดังนั้น การพัฒนาการกั๊ยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้โดย

๑) การกั๊ยมโดยตรงจากสถาบันการเงิน และการกั๊ยมโดยอ้อมโดยการขายพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปหรือสถาบันทางการเงินที่สนใจ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการไม่มีวินัยการเงินการคลังในการกั๊ยมแนวทางหนึ่งคือ การพัฒนาสถาบันการเงิน คือการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนการกั๊ยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการที่สร้างรายได้กลับคืนมาให้กับท้องถิ่น

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีความจำเป็นต้องกั๊ยมเพื่อการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสามารถกั๊ยมได้ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง (ซึ่งจะกำหนดนิยามและสร้างตัวชี้วัดที่ชัดเจน) ให้ฝ่ายบริหารแสดงแผนการกั๊ยม วิธีการชำระคืนหนี้ต่อสภาท้องถิ่นและบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายท้องถิ่น ให้เปิดเผยโครงการลงทุนต่อสาธารณะ รับฟังความคิดเห็นของพลเมืองในฐานะผู้เสียภาษีและมีส่วนได้ส่วนเสีย

๓) กำหนดกรอบวินัยทางการคลังให้ครอบคลุมตัวชี้วัด ๒ ตัว คือ (๑) งบประมาณเทียบกับสถานะการเงิน (รายได้หรือทรัพย์สิน) เป็นสัดส่วนที่กำหนดคล้ายคลึงกับตัวแปรที่ใช้ในระดับประเทศ ยอดหนี้/GDP (๒) ภาระการชำระคืนหนี้ (debt service) คือเงินต้นบวกดอกเบี้ย เปรียบเทียบกับรายได้ไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนด **ทั้งนี้ ควรให้มีการทำงานวิจัยประกอบเพื่อกำหนดเกณฑ์ตามความเหมาะสมของแต่ละประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล**

๔) ให้มีคณะกรรมการวินัยการคลังของท้องถิ่น เป็นองค์กรทางวิชาการ ให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการคลัง ให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่ประสงค์จะกู้ยืมแหล่งเงินกู้ งบประมาณ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการลงทุนทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการคลัง งบประมาณ และการกู้ยืมของท้องถิ่น จัดทำดัชนีเตือนภัย (early warning) เพื่อเป็นข้อมูลต่อทุกฝ่ายที่สนใจรวมทั้งประชาชน

๕) ให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้โดยการออกพันธบัตร การจำหน่ายพันธบัตร เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการระดมทุนระยะยาวเพื่อการลงทุนของท้องถิ่นซึ่งจะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวมหลายประการ คือ ๑) ระดมเงินทุนจากเจ้าของเงินทุนโดยตรงไม่ต้องผ่านสถาบันการเงิน ๒) อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ๓) ออกพันธบัตรจะส่งเสริมความน่าเชื่อถือขององค์กรและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ประชาชนและผู้ออมมีทางเลือกในการเก็บออมมากขึ้นนอกเหนือจากเงินฝากในสถาบันการเงิน

๖) ให้มีการอบรมให้ความรู้ให้เจ้าหน้าที่การคลังของท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจเรื่องของพันธบัตร วิธีการระดม เงินทุน และวิธีการจัดสรรเงินสะสมเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมและไม่สูญเสียมากเกินไป

๗) พิจารณาการแก้ปัญหาเดิมของการคลังท้องถิ่นซึ่งมักมีเงินคงคลังสะสมไม่แน่นอน เพราะจะกระทบต่อการออกพันธบัตรขายให้ประชาชนแล้วเมื่อถึงเวลากำหนดอายุพันธบัตร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจะไม่มีเงินชำระคืนพร้อมดอกเบี้ย การศึกษาควรครอบคลุมถึงการประกันความมั่นคงของพันธบัตรด้วย เพราะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่หนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ รัฐจะไม่ค้ำประกัน

### ๓. การปฏิรูปกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๑ แก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทำให้ความเป็นอิสระทางการคลัง การถ่ายโอนภารกิจและความชัดเจนในการแบ่งแหล่งที่มาของรายได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ให้ชัดเจน และแยกภารกิจที่ทับซ้อนออกจากกัน

๓.๒ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ปัญหาและอุปสรรคส่วนหนึ่งที่ทำให้ฐานรายได้ท้องถิ่นถูกจำกัดหรือน้อยเกินไป เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม อาทิ การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่อิงมูลค่าที่ดินย้อนในอดีต (พ.ศ. ๒๕๒๒ - พ.ศ. ๒๕๒๔) ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ (บ้านเรือนทั่วไปไม่เกิน ๔๐ บาทต่อเดือน) โดยอิงพระราชบัญญัติอนามัยสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ภาษีป้าย ซึ่งไม่ทันสมัย ไม่ครอบคลุมป้ายอิเล็กทรอนิกส์

๓.๓ ตรากฎหมายขึ้นใหม่ ได้แก่ ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จุดอ่อนของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

๓.๔ ควรปรับปรุงให้การกำหนดอัตราภาษีต่าง ๆ ที่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเป็นอำนาจการกำหนดระเบียบโดยท้องถิ่น (สภาท้องถิ่น) เพื่อให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ แทนที่จะอิงหน่วยงานระดับชาติ (กระทรวง กรม) เนื่องจากเป็นคนละส่วนกัน

๓.๕ ปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่นต่อการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรกำหนดให้สภาท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ การกำหนดแหล่งรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๖ แก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาบรรดาทรัพย์สินในเชิงพาณิชย์ ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนของกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (หรือบริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ)

**๔. กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน** รวมทั้งวางแผนงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำได้โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานทางการคลังอย่างเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ตลอดจนจัดทำข้อมูลย้อนกลับจากผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบที่สำคัญคือพัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งต้องมีการคำนวณหาผลประโยชน์และต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการสาธารณะที่รับผิดชอบ

**๕. สร้างความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กระทำได้โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการคลังท้องถิ่น อาทิ การจัดทำงบประมาณการติดตามตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลทางการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นพลังตรวจสอบที่สำคัญของท้องถิ่นว่า้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่และคุ้มค่างบประมาณหรือไม่

## **๖. สร้างความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ**

๖.๑ เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อกัน และผลการดำเนินงานและปฏิรูปให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเปิด มีความโปร่งใส และเปิดเผย โดยการสร้างระบบหรือกลไกให้ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารในด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน

๖.๒ สนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของ ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างจริงจังในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตั้งงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนากลไกการกำกับดูแล้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในภาครัฐ (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) องค์กรอิสระ องค์กรภาคประชาชน NGO ให้สามารถตรวจสอบการทำงานของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖.๓ ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ และมีระบบการตรวจสอบภายนอก

๖.๔ สนับสนุนให้องค์กรสื่อสารมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และเสนอข่าวการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ๗. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

๗.๑ ให้นิติบุคคลและชุมชนสามารถเสนอโครงการต่อท้องถิ่นได้

๗.๒ การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และกำหนดมาตรฐานการทำงานที่โปร่งใส

๗.๓ ออกระเบียบและกฎหมายรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันหรือใกล้เคียงกันสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชนในเขตพื้นที่ร่วมกันได้

๗.๔ กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านวินัยการคลังของท้องถิ่นในสังกัดสำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย กรณีมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อควบคุมการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๗.๕ ยกระดับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีผลใช้บังคับอย่างจริงจังและมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ทุจริตหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวให้รุนแรงขึ้น

๗.๖ ข้อเสนอเพื่อควบคุมและบริหารค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของท้องถิ่น

๗.๖.๑ สนับสนุนการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางและทางเลือกในการบริหารรายจ่ายด้านบุคลากรของท้องถิ่นรวมถึงการควบคุมอัตราค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของบุคลากร

๗.๖.๒ ให้มีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นภายใต้สภาการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนและการขึ้นเงินเดือนที่เป็นมาตรฐาน การกำหนดเพดานสัดส่วนค่าตอบแทนบุคลากรต่องบประมาณรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหาแนวทางการแก้ปัญหาการขึ้นเงินเดือนที่อาจทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงกว่าเพดานที่กำหนด

๘. การหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนในท้องถิ่น การแก้ไขกระทำได้โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดทำงบประมาณตั้งแต่ต้นรวมไปถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีได้ทราบว่าเงินภาษีที่จ่ายไปได้มีการนำไปใช้ในโครงการหรือกิจกรรมใดเพราะเหตุใด และประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำดังกล่าวมีอะไรบ้างผลที่เกิดขึ้นคือจะช่วยทำให้การหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนลดน้อยลง รวมทั้งจะช่วยตรวจตราบุคคลที่จะหลบเลี่ยงภาษีมากขึ้น เพราะการหลบเลี่ยงภาษีของผู้อื่นจะทำให้ตนต้องแบกรับภาระแทนบุคคลที่หลบเลี่ยงภาษี นอกจากนี้ ให้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามกำกับควบคุมและประเมินผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดการหลบเลี่ยงภาษีให้น้อยลง

### ๙. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๙.๑ จัดทำฐานข้อมูลภาษีเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดข้อมูลสำคัญในการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะข้อมูลผู้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่ครอบคลุมฐานข้อมูลภาษีที่สำคัญ ได้แก่ แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

๙.๒ พัฒนาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยสนับสนุนการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในแต่ละจังหวัด รวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรด้านการคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรเหล่านั้น

๙.๓ เพิ่มช่องทางในการชำระภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี อาทิ การชำระภาษีผ่านธนาคารบัตรเครดิตหรือผ่านโมเดิร์นเทรด

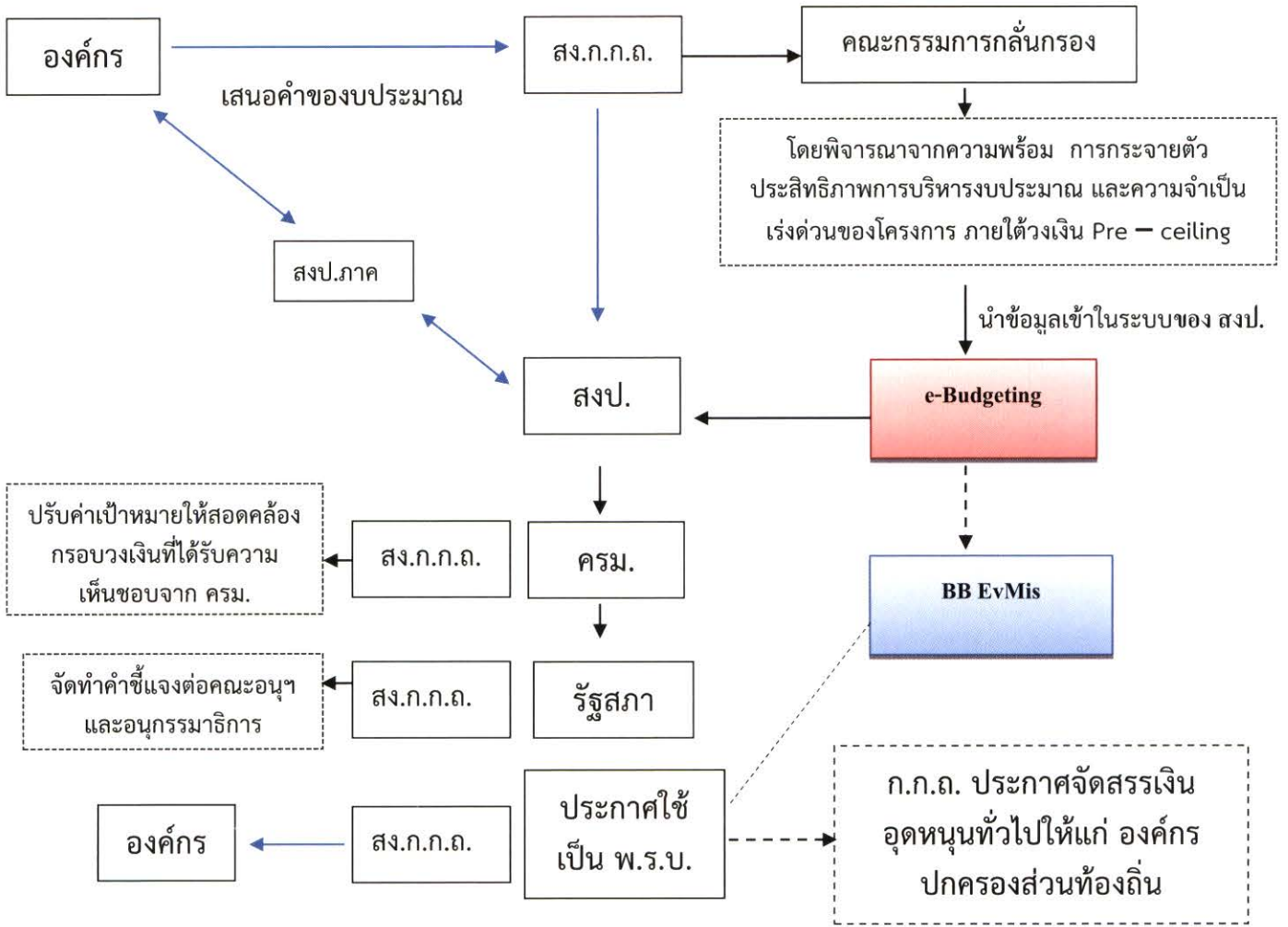
๙.๔ มาตรการอื่น ๆ อาทิ การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ การประชาสัมพันธ์

๑๐. ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ครอบคลุมการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น และการเพิ่มขีดความสามารถ

๑๑. แก้ไขปัญหากระบวนการในเสนอจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กำหนด กระบวนการงบประมาณยังคงอยู่ในการควบคุมของส่วนกลางจนเกินความจำเป็น ซึ่งทำให้ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณล่าช้า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ในขณะทำงานงบประมาณยังขาดการมีส่วนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ท้องถิ่นต้องเสนองบประมาณไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง และสำนักงบประมาณได้จัดตั้งสำนักงบประมาณภาคแล้ว ดังนั้น จึงควรให้มีบทบาทการทำงานร่วมกับสำนักงานกระจายอำนาจมากขึ้น โดยต้องสนับสนุนงบประมาณและเจ้าหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จึงควรปรับกระบวนการ ดังนี้



การจัดงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ขั้นคำขอ)

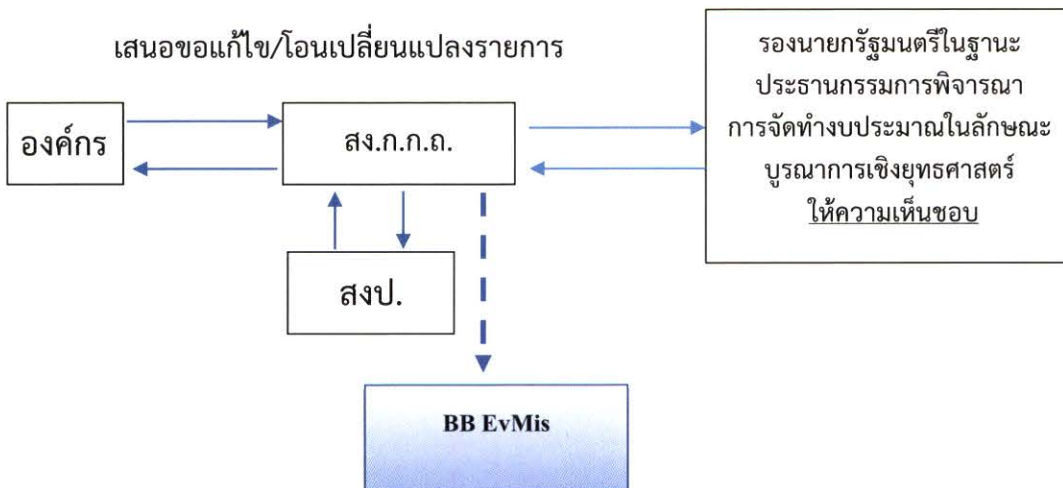


งบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ขั้นการบริหารงบประมาณ)

เสนอขอแก้ไข/เปลี่ยนแปลงรายการ



เสนอขอแก้ไข/โอนเปลี่ยนแปลงรายการ



**๑๒. รายจ่ายที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งเงินส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบโดยต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนผ่านทางเว็บไซต์ทุกเดือน

**๑๓. แก้ไขปัญหาของสหการในประเทศไทย ดังนี้**

**๑๓.๑** ประเทศไทยไม่มีแบบของการตั้งสหการ ดังนั้น ถ้าจะให้ฝ่ายขึ้นรัฐบาลต้องออกพระราชกฤษฎีกากลางว่าด้วยการตั้งสหการกลาง หลังจากนั้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์ที่จะตั้งสหการให้ออกเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย (ในการจัดตั้งเทศบาลแต่เดิมต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ปัจจุบันใช้ประกาศของกระทรวงมหาดไทย)

**๑๓.๒** **ปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๘** จากข้อความเดิมเป็นดังนี้ ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอื่น เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นมาเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลและผู้แทนของท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดซึ่งอำนาจ หน้าที่ และระเบียบวิธีการดำเนินงานเอาไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการและการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

**๑๓.๓** **ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๓๑** ทวิ จากข้อความเดิมเป็นดังนี้ ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอื่น เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือท้องถิ่นอื่นก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นมาเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนของท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดซึ่งอำนาจ หน้าที่ และระเบียบวิธีการดำเนินงานเอาไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการและการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

**๑๓.๔** **ปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๓** จากข้อความเดิมเป็นดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตหรือในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยร่วมมือกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอื่นจัดตั้งเป็นองค์การนิติบุคคลขึ้นมาเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดซึ่งอำนาจ หน้าที่ และระเบียบวิธีการดำเนินงานเอาไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการและการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

๑๔. ต้องมีแผนปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง สร้างสำนึกและปลูกฝังความเป็นพลเมือง เพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อลดปัญหา การหลบหลีก และการเลียงในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าภาษีเหล่านั้นกลับคืนสู่ประชาชน ในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่าในกระบวนการจัดหางบประมาณ ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนเป็นฐานในการปกครองและสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

๑๕. ที่กล่าวมาทั้งหมดเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติได้จริงให้ยกร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับเป็นการด่วนก่อน ดังนี้

๑๕.๑ ยกร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

๑๕.๒ ยกร่างพระราชบัญญัติหน้าที่และการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ....

## บทที่ ๔

### การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มพร้อมกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรก และมีความสำคัญเป็นอย่างมากกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบเพิ่มมากขึ้น จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จนมีผลทำให้จะต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แยกออกมาต่างหากจากข้าราชการพลเรือน เป็นมาตรฐานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกัน และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องมีความเป็นอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และในปัจจุบันโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ล้วนมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๒๕๑ ได้วางหลักการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้ใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วทำให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่าง อาทิ เมืองจัดการบริหารงานบุคคลหลายระดับทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและหลายมาตรฐาน การให้อำนาจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์และผูกขาดการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลแต่เพียงผู้เดียว

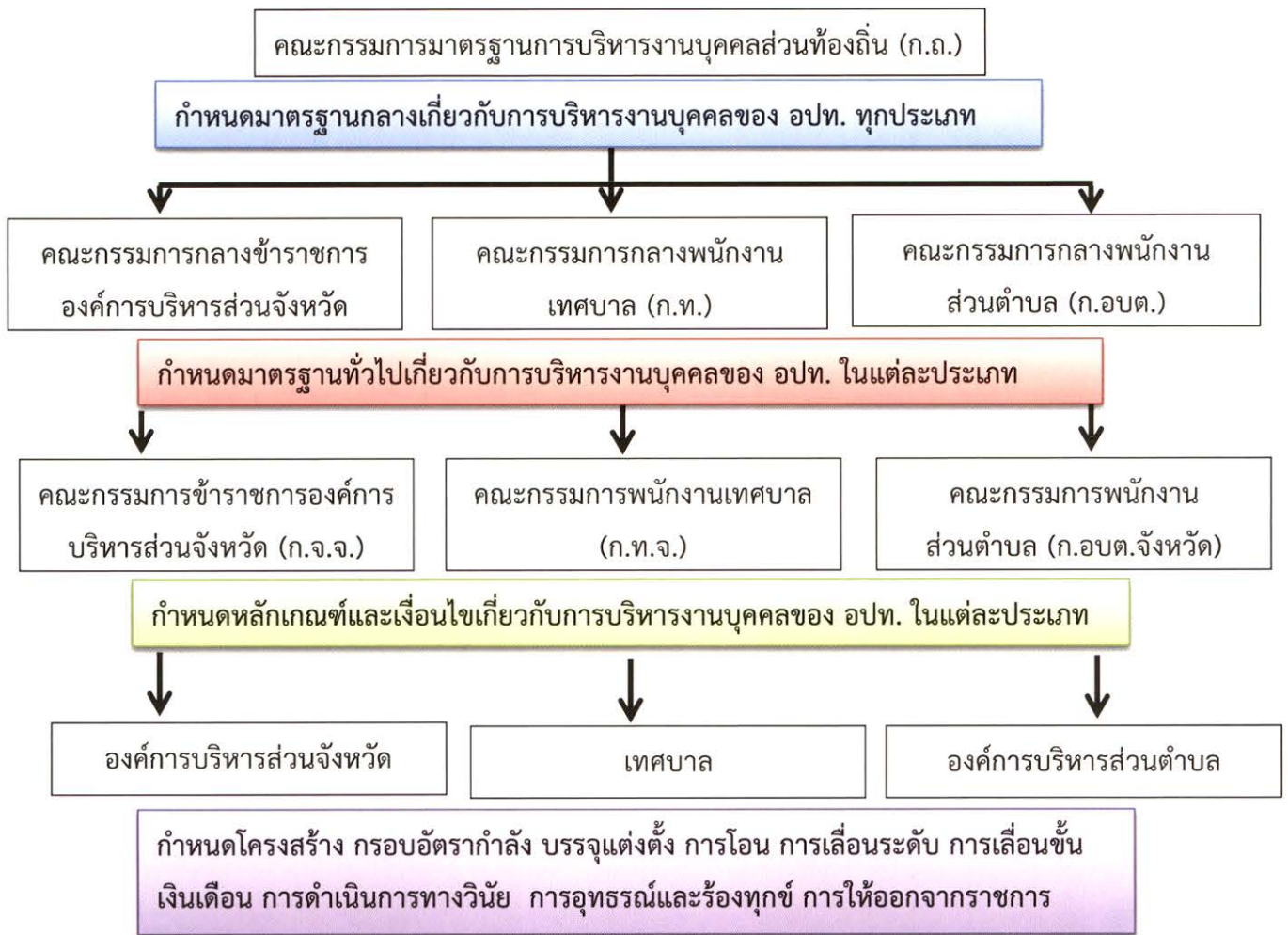
นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงการจัดระบบการถ่ายโอนบุคคลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม โดยแผนปฏิบัติการต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย และนำไปสู่การประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ การบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะไตรภาคี อันประกอบไปด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวแบ่งเป็น ๓ ระดับ ดังนี้

๑. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ทำหน้าที่กำหนด มาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนให้คำปรึกษาและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น ภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นหน่วยเลขานุการ

๒. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีจำนวน ๓ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) โดยสำนักงานคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งอยู่ในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดมาตรฐานทั่วไป ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น อัตรา และมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย กำหนดการให้ออกจาก ราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการ บริหารและการปฏิบัติงาน และการให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงาน กำกับดูแล แนะนำ และชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

๓. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน ๕ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) คณะกรรมการพนักงาน เมืองพัทยา และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ซึ่งการ บริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะ กำหนดจำนวน และอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้ายการโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน และ กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สามารถแสดงการบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ดังนี้



## ๑. หลักการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการ จำนวน และอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้ายการโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนชั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามความเหมาะสมและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) กำหนด โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) กำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้กำหนดตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๙๙ สายงาน และหากเห็นว่ามีความจำเป็น ต้องกำหนดตำแหน่งในสายงานอื่นนอกเหนือจากนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งของสายงานนั้น เพื่อให้ทราบถึงประเภทตำแหน่ง ชื่อตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง หน้าที่ ความรับผิดชอบหลัก คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็น พร้อมด้วยเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขอกำหนดตำแหน่งดังกล่าว เสนอให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) พิจารณาจัดทำเป็นมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต่อไป

การกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

๑) การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นไว้

ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒  
บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความต้องการและ  
ความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งคณะกรรมการกลางข้าราชการ  
หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) จึงได้มีประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วน  
ราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และกิจการ  
อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้พอสรุปดังนี้

๑.๑) การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการให้คำนึงถึงความต้องการและความ  
เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง โดยมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) กอง หรือส่วนราชการอย่างอื่น

๑.๒) ส่วนราชการหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(๑) กองคลัง

(๒) กองช่าง

๑.๓) ส่วนราชการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้มีได้ตามความ  
เหมาะสม ประกอบด้วย

(๑) กองส่งเสริมการเกษตร

(๒) กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(๓) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

(๔) กอง หรือส่วนราชการอื่นตามความต้องการและความเหมาะสมของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  
(ก.จังหวัด)

๑.๔) สำนักปลัด มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใด  
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับดูแลและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ  
อื่นให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๕) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบ  
ตามที่กำหนดในประกาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ  
ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด)

๒) ประเภทและระดับตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ได้มีประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๘ กำหนดประเภท และระดับต่างๆ ไว้ดังนี้

(๑) ตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้มี ๔ ประเภท ดังนี้

(๑.๑) ตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ได้แก่ ตำแหน่งปลัด และรองปลัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

(๑.๒) ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ระดับฝ่าย ระดับส่วน ระดับกอง ระดับสำนักในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

(๑.๓) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตามมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

(๑.๔) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ท้องถิ่น ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น และตำแหน่งประเภทวิชาการ ตามมาตรฐานทั่วไป ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

(๒) ระดับตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีระดับ ดังนี้

(๒.๑) ตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น มี ๓ ระดับ

- (ก) ระดับต้น
- (ข) ระดับกลาง
- (ค) ระดับสูง

(๒.๒) ตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น มี ๓ ระดับ

- (ก) ระดับต้น
- (ข) ระดับกลาง
- (ค) ระดับสูง

(๒.๓) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มี ๔ ระดับ

- (ก) ระดับปฏิบัติการ
- (ข) ระดับชำนาญการ
- (ค) ระดับชำนาญการพิเศษ
- (ง) ระดับเชี่ยวชาญ

(๒.๔) ตำแหน่งประเภททั่วไป มี ๓ ระดับ

- (ก) ระดับปฏิบัติงาน
- (ข) ระดับชำนาญงาน
- (ค) ระดับอาวุโส

ซึ่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด และระดับใด ให้เป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้จำนวน ๘๘ สายงาน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องขอ กำหนดตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในสายงานอื่นที่ยังไม่ได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้ ให้จัดทำร่างมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งสายงานนั้น เพื่อให้ทราบถึงประเภทตำแหน่ง ชื่อตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็น พร้อมเสนอเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องขอ กำหนดตำแหน่งดังกล่าว เสนอให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) พิจารณาจัดทำเป็นมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลต่อไป

### ๓) การกำหนดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพิจารณากำหนดโครงสร้างและระดับตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งสายงานผู้บริหารตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก รong ปลัด และปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเกณฑ์การประเมิน ประกอบด้วย ภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล ขนาดของพื้นที่ จำนวนส่วนราชการ รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากร และผลการประเมินประสิทธิภาพ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA) ซึ่งมีความ สอดคล้องกับการจัดกลุ่มเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น ๖ กลุ่ม ตามผลการศึกษาของ คณะอนุกรรมการฯ คณะที่ ๑ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๓.๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑) การแบ่งโครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขนาดเดียว การกำหนดตำแหน่งข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสายงานผู้บริหาร ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าฝ่าย ให้เป็นไปตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งที่กำหนด สำหรับ ตำแหน่งสายงานผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ตำแหน่งประเภททั่วไป ประเภทวิชาการ จะเป็นระดับใดนั้นให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเลื่อนระดับ

(๒) การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการและระดับตำแหน่งสายงานผู้บริหาร ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้มีระดับตำแหน่งสายงานผู้บริหาร ดังนี้

(๒.๑) ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นตำแหน่งประเภท บริหารท้องถิ่น ระดับสูง

(๒.๒) ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนไม่เกิน ๒ อัตรา ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง หรือระดับสูง โดยอาจปรับปรุงตำแหน่ง เป็นประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับสูง ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๒.๓) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่อ อื่นๆ ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับสูง หรือระดับกลาง ทั้งนี้ ตามเงื่อนไข ที่กำหนด

(๒.๔) ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น

๓.๒) เทศบาล

การแบ่งโครงสร้างส่วนราชการของเทศบาล กำหนดให้เทศบาล มี ๔ ขนาด ได้แก่ เทศบาลประเภทสามัญ เทศบาลประเภทสามัญระดับสูง เทศบาลประเภทพิเศษ และเทศบาลประเภทพิเศษระดับสูง ซึ่งการกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลสายงานผู้บริหาร ได้แก่ ตำแหน่ง ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าฝ่าย ให้เป็นระดับใดนั้น ขึ้นอยู่กับประเภทเทศบาล สำหรับตำแหน่งสายงานผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ตำแหน่งประเภททั่วไป ประเภทวิชาการ จะเป็นระดับใดนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเลื่อนระดับ

(๑) เทศบาลประเภทสามัญ ให้มีระดับตำแหน่งสายงานผู้บริหาร ดังนี้

(๑.๑) ตำแหน่งปลัดเทศบาล ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง

(๑.๒) ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล มีจำนวนไม่เกิน ๒ อัตรา ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับต้น โดยอาจปรับปรุงตำแหน่งเป็นระดับกลางได้จำนวน ๑ อัตรา ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๑.๓) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ตำแหน่งผู้อำนวยการ หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น โดยอาจปรับปรุงตำแหน่งเป็นระดับกลาง ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๑.๔) ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น

(๒) เทศบาลประเภทสามัญระดับสูง หมายถึง เทศบาลประเภทสามัญ ที่มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งกำหนดตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นประเภทบริหารท้องถิ่นระดับสูงได้ โดยความเห็นชอบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

(๒.๑) เทศบาลผ่านเกณฑ์ประเมินด้านเกณฑ์พื้นฐาน เกณฑ์ ปริมาณงาน และเกณฑ์ประสิทธิภาพ โดยได้คะแนนเฉลี่ยปริมาณงานและด้านประสิทธิภาพไม่ต่ำกว่า ร้อยละ ๗๕

(๒.๒) ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล เป็นประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง มีจำนวน ไม่เกิน ๒ อัตรา ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับกลาง

(๓) เทศบาลประเภทพิเศษ หมายถึง เทศบาลประเภทสามัญ ระดับสูง ที่มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ซึ่งกำหนดตำแหน่งรองปลัดเทศบาล เป็นประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลางได้จำนวนไม่เกิน ๓ อัตรา โดยอาจปรับปรุงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง เป็นระดับสูง ได้จำนวน ๑ อัตรา รวมทั้งอาจปรับปรุงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับสูงได้ ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนด

(๔) เทศบาลประเภทพิเศษระดับสูง หมายถึง เทศบาลประเภทพิเศษที่มีฐานะเป็นเทศบาลนคร ซึ่งอาจปรับปรุงตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นระดับสูงชั้นพิเศษ (ระดับ ๑๐) ซึ่งจะได้รับเงินประจำตำแหน่งเพิ่มสูงขึ้นตามที่ ก.ถ. กำหนด และให้ปรับปรุงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล เป็นประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับสูง ได้ไม่เกิน ๒ อัตรา โดยให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนด

### ตาราง โครงสร้างส่วนราชการและระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล (ใหม่)

โครงสร้างส่วนราชการและระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล (ใหม่)				
ประเภท	ปลัด	รอง	ผอ.	ฝ่าย
สามัญ	บริหารท้องถิ่น ระดับกลาง (8)	บริหารท้องถิ่น ระดับต้น (7) ไม่เกิน 2 อัตรา กำหนดกลาง (8) ตามเงื่อนไข	อำนาจการท้องถิ่นระดับต้น ,กลาง(7,8)	อำนาจการท้องถิ่น ระดับต้น (7)
สามัญ ระดับสูง (80 ลบ.)	บริหารท้องถิ่น ระดับสูง (9)	บริหารท้องถิ่น ระดับกลาง (8) จำนวนไม่เกิน 2 อัตรา	อำนาจการท้องถิ่น ระดับกลาง (8)	อำนาจการท้องถิ่น ระดับต้น (7)
พิเศษ (200 ลบ)	บริหารท้องถิ่น ระดับสูง (9)	บริหารท้องถิ่น ระดับกลาง ไม่เกิน 3 อัตรา โดยอาจ กำหนดสูง (9) ได้ไม่เกิน 1 อัตรา (300 ลบ)	อำนาจการท้องถิ่น ระดับกลาง (8) หรือสูง (9) ตามเงื่อนไขที่กำหนด	อำนาจการท้องถิ่น ระดับต้น (7) หรือ กลาง (8)
พิเศษ ระดับสูง (1,000 ลบ)	บริหารท้องถิ่น ระดับสูง (10)	ไม่เกิน 3 อัตรา โดยกำหนด บริหารท้องถิ่น ระดับสูง (9) ได้ไม่เกิน 2 อัตรา	อำนาจการท้องถิ่น ระดับกลาง (8) หรือสูง (9) ตามเงื่อนไขที่กำหนด	อำนาจการท้องถิ่น ระดับต้น (7) หรือ กลาง (8)
<b>สามัญ - ผอ. 8 ยกเลิก 40 ลบ. เป็นมี คชจ.ไม่เกิน 35% และผ่านการวิเคราะห์ค่างานที่ ก.ท. กำหนด</b> - รอง 8 ไม่เกิน 1 อัตรา ต้องมอบหมายกอง 8 มี คชจ.ไม่เกิน 35% และผ่านการวิเคราะห์ค่างานที่ ก.ท. กำหนด				
<b>พิเศษ - รอง 9 ต้องมอบหมายสำนัก 9 ว่างบ 300 ลบ. และผ่านการวิเคราะห์ค่างานที่ ก.ท.</b> - สำนัก 9 จัดตั้งได้ตามเกณฑ์ปรับปรุงส่วนราชการเป็นสำนัก หรือ กอง ที่ ก.ท. กำหนด				

### ๓.๓) องค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งโครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มี ๓ ขนาด ได้แก่ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งการกำหนด ตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลสายงานผู้บริหาร ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าฝ่าย ให้เป็นระดับใดนั้น ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับตำแหน่งสายงานผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ตำแหน่งประเภททั่วไป ประเภทวิชาการ จะเป็นระดับใดนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเลื่อนระดับ

(๑) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ให้มีระดับตำแหน่งสายงานผู้บริหาร ดังนี้

(๑.๑) ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นระดับกลาง

(๑.๒) ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับต้น หรือ ระดับกลาง โดยอาจปรับปรุงตำแหน่งเป็นประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง ได้จำนวน ๑ อัตรา ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๑.๓) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น โดยอาจปรับปรุงตำแหน่งเป็นประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับกลาง ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๑.๔) ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น

(๒) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ให้มีระดับตำแหน่งสายงานผู้บริหาร ดังนี้

(๒.๑) ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับต้น โดยอาจปรับปรุงเป็นระดับกลางได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(๒.๒) ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับต้น

(๒.๓) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น

(๒.๔) ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้นจำนวนไม่เกิน ๒ ฝ่าย

(๓) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ให้มีระดับตำแหน่งสายงานผู้บริหาร ดังนี้

(๓.๑) ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น ระดับต้น

(๓.๒) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ผู้อำนวยการหรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้เป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น

(๓.๓) ตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย ไม่กำหนดให้มีหัวหน้าฝ่าย

## ตาราง การกำหนดตำแหน่งตามกรอบโครงสร้างส่วนราชการของ อบต. (ใหม่)

## การกำหนดตำแหน่งตามกรอบโครงสร้างส่วนราชการของ อบต. (ใหม่)

ขนาด อบต.	ใหญ่	กลาง	เล็ก
ระดับตำแหน่ง			
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	บริหารท้องถิ่น ระดับกลาง	บริหาร ท้องถิ่น ระดับกลาง	บริหารท้องถิ่น ระดับต้น
รองปลัดองค์การบริหารส่วน ตำบล	บริหารท้องถิ่น ระดับต้น (กำหนดบริหารระดับกลางได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนด)	บริหารท้องถิ่น ระดับต้น	ไม่มี
ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า	อำนวยการ ท้องถิ่น ระดับกลาง (ตามเงื่อนไข ที่กำหนด)	อำนวยการ ท้องถิ่น ระดับ ต้น	อำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น
หัวหน้าฝ่าย	อำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น	อำนวยการท้องถิ่น ระดับต้น (ส่วนราชการละไม่เกิน 2 อัตรา)	ไม่มี

## ๔) การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการและกำหนดความต้องการกำลังคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อนำภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใน ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๒ กิจกรรม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ภายใต้ส่วนราชการ และอัตรากำลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้ แต่ถ้าหากในบางภารกิจที่มีปริมาณงาน และความยุ่งยากซับซ้อนของงานมากถึงขนาดต้องกำหนดตำแหน่งของบุคลากร กำหนดโครงสร้างเป็นฝ่าย หรือกองเพิ่มเติม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมดำเนินการได้ โดยเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีจำนวนอัตรากำลังของข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างเท่าใด ขึ้นอยู่กับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แต่การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น เงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

๔.๑) ทบทวนภารกิจที่ต้องปฏิบัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการทบทวนภารกิจทั้งหมดที่ต้องดำเนินการในแต่ละปี โดยพิจารณาจาก

๑) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

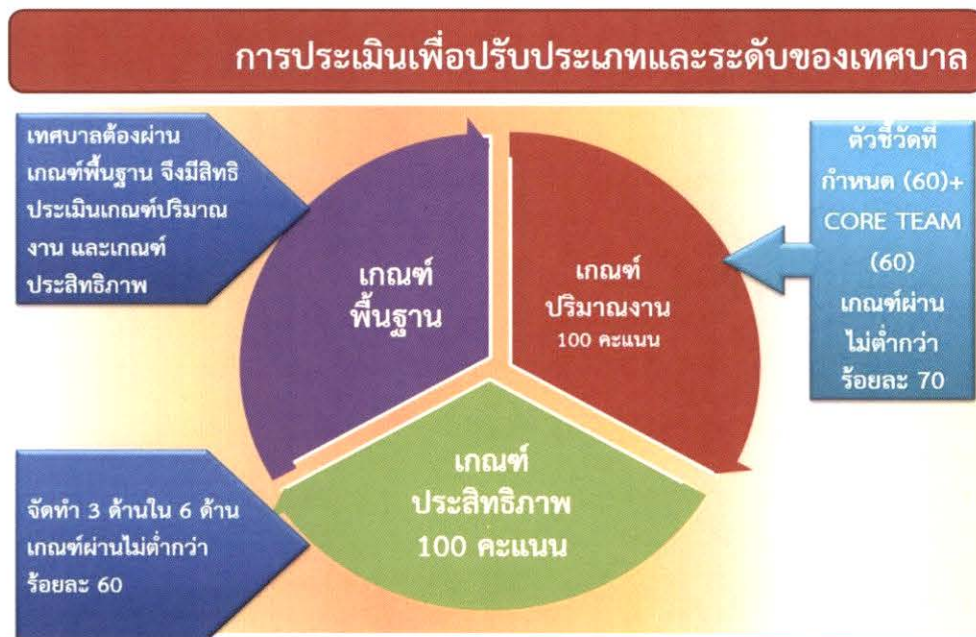
๒) ภารกิจที่จะโอนให้ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสี่ปี

๔.๒) ทบทวนโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างอัตรากำลังขององค์กร เมื่อทราบภารกิจที่จะต้องดำเนินการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทบทวนโครงสร้างองค์กรและโครงสร้างอัตรากำลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน และโครงสร้างและอัตรากำลังที่คาดว่าจะต้องกำหนดเพิ่มเติมทั้งในแง่จำนวนและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งด้วย

๔.๓) วิเคราะห์และสรุปความต้องการทั้งโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องขอกำหนดเพิ่มโดยจำแนกตามภารกิจงานที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ และรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้ในภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๒ กิจกรรม

### แผนภูมิการประเมินเพื่อปรับประเภทและระดับของเทศบาล



### แผนผังการปรับโครงสร้างและอัตรากำลัง



๕) การจัดทำแผนการใช้ทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๑) ทบทวนอัตรากำลังที่มีอยู่และที่คาดว่าจะได้รับเพิ่มจากการถ่ายโอน โดยพิจารณาบนฐานข้อมูลความต้องการอัตรากำลัง เพื่อให้ทราบการใช้ประโยชน์ของอัตรากำลังของบุคลากรต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ รวมถึงภาระค่าใช้จ่ายในด้านงบประมาณ

๕.๒) เคลี่ยอัตรากำลังและเลือกวิธีใช้ประโยชน์อัตรากำลัง เพื่อให้การใช้ประโยชน์อัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างคุ้มค่าและไม่เกิดภาวะคนล้นงาน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๑) เคลี่ยอัตรากำลังจากจุดที่มีอัตรากำลังเกินความจำเป็นไปปฏิบัติภารกิจที่มีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ

๒) จัดอบรมหรือเสริมทักษะใหม่ตามความจำเป็นแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเคลี่ยให้ไปปฏิบัติภารกิจใหม่

๕.๓) ขอกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังเพิ่ม

๑) กรณีมีภารกิจมากและต้องทำอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี หากจำเป็นต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงควรกำหนดเป็นข้าราชการ แต่หากเป็นงานประจำทั่ว ๆ ไป ก็ควรกำหนดเป็นพนักงานจ้างชั่วคราว แล้วเสนอคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบในการกำหนดตำแหน่ง แล้วดำเนินการสรรหาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

๒) กรณีมีภารกิจไม่มากแต่ต้องบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ หรือมีภารกิจในบางช่วงเวลาไม่ต้องทำอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี มีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

๒.๑) เลือกใช้วิธีการทำข้อตกลงความร่วมมือกับส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิม หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการขอตัวให้ข้าราชการมาช่วยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวโดยให้ได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ซึ่งในบางตำแหน่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล อาจไม่มีความจำเป็นต้องเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีศักยภาพไม่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจบางประเภท หรือภารกิจน้อยเกินไป ไม่คุ้มค่ากับการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานประจำ อาทิ งานควบคุมอาคาร งานวิศวกรรมจราจร งานควบคุมโรงงานและสถานประกอบกิจการขนาดใหญ่ งานด้านการควบคุมมลพิษและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อลดข้อจำกัดการเป็นภาระงบประมาณในการจ้างบุคลากรได้

๒.๒) เลือกใช้วิธีการการว่าจ้างบุคคลภายนอก (Outsource) อาทิ การจ้างเหมาบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลในการเก็บรวบรวมและการกำจัดขยะ เป็นต้น

**ตัวอย่าง** เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ที่มีความแตกต่างกัน

จากหลักความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ จะต้องมีความคุ้มค่าในด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ ๔๐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอนำเสนอข้อมูลการจัดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังขององค์กรบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ต่าง ๆ เปรียบเทียบระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภอปะนาเระ จังหวัดปัตตานี องค์กรบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ และองค์กรบริหารส่วนตำบลบางบ่อ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีการจัดโครงสร้างของส่วนราชการและการกำหนดกรอบอัตรากำลังที่แตกต่างกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน มีภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกระจายอำนาจเช่นเดียวกัน ดังนี้

รายการ	อบต. ท่าข้าม	อบต. ดอนแก้ว	อบต.บางบ่อ
หมู่บ้านในเขตพื้นที่	๔ หมู่บ้าน	๑๐ หมู่บ้าน	๑๑ หมู่บ้าน
ประชากร	๒,๐๑๘ คน	๑๕,๕๔๗ คน	๒๓,๓๘๓ คน
พื้นที่รับผิดชอบ	๗.๓๓ ตารางกิโลเมตร	๔๘.๕๓ตารางกิโลเมตร	๔๙ ตารางกิโลเมตร
รายได้ปีงบประมาณ ๒๕๖๑	๑๘.๐๐ ล้านบาท	๙๒.๐๐ ล้านบาท	๑๙๐.๐๐ ล้านบาท
กรอบอัตรากำลัง	ข้าราชการ ๑๔ คน พนักงานจ้าง ๙ คน	ข้าราชการ ๕๙ คน พนักงานจ้าง ๖๔ คน	ข้าราชการ ๓๙ คน พนักงานจ้าง ๑๒๕ คน
โครงสร้างส่วนราชการ	มี ๓ ส่วนราชการ ประกอบด้วย ๑. สำนักปลัด อบต. ๒. กองคลัง ๓. กองช่าง	มี ๗ ส่วนราชการ ประกอบด้วย ๑. สำนักปลัด อบต. ๒. กองคลัง ๓. กองช่าง ๔. กองสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม ๕. กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ๖. กองสวัสดิการสังคม ๗. กองส่งเสริม การเกษตร	มี ๖ ส่วนราชการ ประกอบด้วย ๑. สำนักปลัด อบต. ๒. กองคลัง ๓. กองช่าง ๔. กองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ๕. กองการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม ๖. กองสวัสดิการ สังคม

## ๒. การกิจการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป้าหมายสำคัญของการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ได้แก่ การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดและได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการ ตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และโปร่งใส โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญโดยจะไม่เป็นภาระด้านงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนมีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

### ๒.๑ แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

๑) การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภารกิจตามกฎหมายและภารกิจถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ความจำเป็น ความต้องการกำลังคน และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการคลังด้วย

๒) การถ่ายโอนกำลังคนจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยึดหลักการ “งานไป เงินไป ตำแหน่งไป”

๓) สิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโอนกรณีปกติด้วยความสมัครใจเพื่อไปปฏิบัติงานใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับโอน ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม รวมถึงสถานภาพและสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๔) การบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องยึดหลักการตามระบบคุณธรรม มีกลไกดูแลความเป็นธรรม สร้างหลักประกันความก้าวหน้าในการทำงาน และมีมาตรฐานในหลักเกณฑ์ วิธีการที่สำคัญใกล้เคียงกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ทั้งนี้ ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม หรือข้าราชการที่ต้องออกจากราชการในกรณีที่ต้องมีการยุบเลิกตำแหน่งให้รัฐบาลให้สิทธิประโยชน์ชดเชยตามความเหมาะสม

### ๒.๒ การดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการ ดังนี้

#### ๒.๒.๑. การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### ๑) กรณีที่มีบุคลากรสมัครใจถ่ายโอนไปตามภารกิจ

๑.๑) วิเคราะห์กรอบอัตรากำลัง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้อัตรากำลัง หรือเกิดภาวะคนล้นงาน เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๑.๒) กำหนดเส้นทางความก้าวหน้าของตำแหน่งและสายงานต่าง ๆ ของบุคลากรถ่ายโอนให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าของส่วนราชการที่ได้ถ่ายโอน

๑.๓) การจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดให้มีการสำรวจความต้องการของบุคลากรทั้งที่เป็นบุคลากรถ่ายโอนและบุคลากรปกติในการพัฒนาศักยภาพของตนเองและภารกิจที่รับผิดชอบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๑.๔) กำหนดให้มีระบบการติดตามประเมินผลการรับถ่ายโอนภารกิจ ทั้งในด้านของภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ แล้วรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

๒) กรณีที่ไม่มีบุคลากรสมัครใจถ่ายโอนไปตามภารกิจ

๒.๑) วิเคราะห์กรอบอัตรากำลัง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและคุ้มค่ากับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องทำการทบทวนภารกิจตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ดังนี้

(๑) หากมีภารกิจเพียงพอและไม่เป็นภาระด้านงบประมาณ ให้กำหนดตำแหน่งโดยใช้ชื่อสายงานที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ได้กำหนดไว้แล้ว ๙๙ สายงาน แต่หากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดสายงานเพิ่ม เสนอให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) หากมีภารกิจไม่พอถึงขนาดต้องกำหนดตำแหน่งใหม่รองรับ และกำหนดตำแหน่งรองรับแล้วจะเป็นภาระด้านงบประมาณ อาจจะดำเนินการ ดังนี้

๒.๑) ทำข้อตกลงความร่วมมือกับส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิม หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการขอตัวให้ข้าราชการมาช่วยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวโดยให้ได้รับค่าตอบแทนพิเศษ ซึ่งในบางตำแหน่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล อาจไม่มีความจำเป็นต้องเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีศักยภาพไม่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจบางประเภท หรือภารกิจน้อยเกินไป ไม่คุ้มค่ากับการจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงานประจำ อาทิ งานควบคุมอาคาร งานวิศวกรรมจราจร งานควบคุมโรงงานและสถานประกอบการขนาดใหญ่ งานด้านการควบคุมมลพิษและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยกำหนดให้มีรูปแบบการขอช่วยราชการของบุคลากรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีค่าตอบแทนพิเศษให้ที่เหมาะสม เพื่อลดข้อจำกัดการเป็นภาระงบประมาณในการจ้างบุคลากรได้

๒.๒) จ้างบุคคล หรือบริษัทจากภายนอก (Outsourcing) เฉพาะในช่วงเวลาที่มีภารกิจหรือมีงานที่ต้องดำเนินการเป็นการชั่วคราวชั่วคราว

๒.๒.๒ การดำเนินการของรัฐบาล

๑) จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อสรรหามากรมาทำหน้าที่ในการรับถ่ายโอนภารกิจ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ความจำเป็น ความต้องการอัตรากำลังและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) จัดสรรงบประมาณสำหรับการฝึกอบรม หรือดำเนินการโดยวิธีการอื่นใด เพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งพัฒนาองค์ความรู้

ใหม่ ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจถ่ายโอนของบุคลากร

๓) กำหนดกรอบอัตรากำลังของบุคลากรในส่วนราชการที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยคำนึงถึงปริมาณงานและความเหมาะสมของภารกิจที่ยังคงเหลืออยู่ในแต่ละส่วนราชการ

๔) กรณีบุคลากรที่ไม่สมัครใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีทางเลือกในการตัดสินใจ ดังนี้

๔.๑) ขอย้ายสับเปลี่ยนไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ว่างของส่วนราชการเดิม หรือโอน (ย้าย) ไปดำรงตำแหน่งในส่วนกลางของกระทรวงต้นสังกัดหรือกระทรวงอื่น

๔.๒) ขอเข้าโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด

๔.๓) ขอไปช่วยราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการรับถ่ายโอนภารกิจ เพื่อศึกษาเรียนรู้และสร้างความคุ้นเคยในการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนตัดสินใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยังคงสังกัดส่วนราชการเดิมอยู่ต่อไป

๕) สร้างหลักประกันความก้าวหน้า และสิทธิประโยชน์ของบุคลากรถ่ายโอน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งต่าง ๆ ภายใต้บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) เปิดโอกาสให้บุคลากรของส่วนราชการอื่นที่ไม่มีภารกิจถ่ายโอนแต่ประสงค์จะขอโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการถ่ายเทกำลังคนภาครัฐจากส่วนราชการต่าง ๆ ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยการแก้ไขกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมถึงมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม และข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘) บูรณาการหน่วยงานที่กำกับดูแลการกระจายอำนาจและการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อให้มีเอกภาพและมีพลังขับเคลื่อนในระบบงานด้านบุคลากรท้องถิ่นและการถ่ายโอนบุคลากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานเดียวและให้กำกับดูแลระบบงานบุคคลท้องถิ่น มีการปฏิบัติงานเป็นอิสระจากโครงสร้างของส่วนราชการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารประเทศ ซึ่งอาจกำหนดให้องค์กรดังกล่าวสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานทั้งการกระจายอำนาจ ภารกิจงบประมาณ บุคลากร รวมทั้งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน

๙) การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อให้รวมขอบเขตภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบมีมากขึ้น และสามารถถ่ายโอนภารกิจ ได้มากขึ้น อันจะส่งผลให้มีบุคลากรจากส่วนราชการที่ถ่ายโอนไปเพิ่มขึ้น บุคลากรถ่ายโอนได้ทำงานในลักษณะงานเฉพาะความเชี่ยวชาญตนเอง โดยมีอุปกรณ์เครื่องมือในการทำงานพร้อม เพื่อให้สภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสม และจงใจให้บุคลากรถ่ายโอนไปปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๐) จัดตั้งศูนย์ประสานการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการถ่ายโอนบุคลากร รวมทั้ง เสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานถ่ายโอนบุคลากร พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลสิทธิประโยชน์ของบุคลากรถ่ายโอน

๒.๒.๓ การดำเนินงานของส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ ที่บุคลากรไม่สมัครใจโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) พิจารณาย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ว่าง หรือย้ายไปดำรงตำแหน่งในส่วนกลาง หรือเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด

๒) กรณีเป็นภารกิจที่ต้องให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง ต้องมอบหมายให้บุคลากรที่ไม่สมัครใจโอนไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ จนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถสรรหาบุคลากรมาปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจดังกล่าวได้ หรือมีระยะเวลาเป็นเวลา ๑ ปี และหากมีความจำเป็นให้สามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้ง ๆ ละไม่เกิน ๖ เดือน

๓) มีส่วนร่วมในการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน

๒.๒.๔ ส่วนราชการอื่นที่ไม่มีภารกิจถ่ายโอน ประชาสัมพันธ์ เชิญชวนข้าราชการ และลูกจ้างประจำในสังกัดที่มีความสนใจจะโอนไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับทราบและสมัครเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ

๒.๓ ผลการถ่ายโอนบุคลากรที่ผ่านมา

๑) การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากการประกาศใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการถ่ายโอนบุคลากรระยะที่ ๑ ซึ่งได้ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเป็นการถ่ายโอนบุคลากรตามภารกิจที่สามารถถ่ายโอนได้ทันทีที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต จาก ๕ ส่วนราชการ คือ กรมเร่งรัดการพัฒนาชนบท กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี และกรมประชาสัมพันธ์ จำนวน ๔,๑๑๑ คน และการถ่ายโอนบุคลากร ระยะที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการถ่ายโอนจาก ๒ กรม คือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน ๓๔๘ คน และระยะที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ ได้มีการถ่ายโอนครูและบุคลากร

ทางการศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการและลูกจ้างประจำจากกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๘๙ คน โดยการถ่ายโอนเป็นไปตามแผนแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความสมัครใจของผู้ขอโอน รวมบุคลากรที่ได้มีการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง ๓ ระยะ จำนวนทั้งสิ้น ๑๐,๓๖๑ คน โดยแยกเป็นข้าราชการ ๖,๒๔๖ คน และลูกจ้างประจำ ๔,๑๑๕ คน ดังนี้

ส่วนราชการ	ข้าราชการ (คน)	ลูกจ้างประจำ (คน)	รวม (คน)
ระยะที่ ๑ ปีงบประมาณ ๒๕๔๖	๑,๓๑๐	๒,๘๐๑	๔,๑๑๑
๑. กรมโยธาธิการ	๑๓๕	-	๑๓๕
๒. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน		๑,๒๐๘	๑,๒๐๘
๓. กรมทรัพยากรธรณี	-	๑๔	๑๔
๔. กรมประชาสัมพันธ์	๑๐	๕	๑๕
๕. สนง. เร่งรัดพัฒนาชนบท	๑,๑๖๕	๑๕,๗๔	๒,๗๓๙
ระยะที่ ๒ ปีงบประมาณ ๒๕๔๘	๖๘	๒๘๐	๓๔๘
๑. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	๖๘	๘๓	๑๕๑
๒. กรมส่งเสริมสหกรณ์	-	๑๙๗	๑๙๗
ระยะที่ ๓ ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐	๔,๘๖๘	๑,๐๓๔	๕,๙๐๒
๑. ครูและบุคลากรทางการศึกษา	๔,๗๘๙	๑,๐๑๗	๕,๘๐๖
๒. กระทรวงสาธารณสุข (สถานีอนามัย)	๗๙	๑๗	๙๖
<b>รวม ระยะ ๑ - ๓</b>	<b>๖,๒๔๖</b>	<b>๔,๑๑๕</b>	<b>๑๐,๓๖๑</b>

๒) การถ่ายโอนงบประมาณให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่สำคัญของร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ๒๕๕๘ - ๒๕๗๓) กรอบแนวคิดการพัฒนาประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) นโยบายของรัฐบาล และแผนแม่บทอื่น ๆ แต่เนื่องจากงบประมาณของประเทศมีอยู่จำกัด ต้องเน้นการตั้งงบประมาณให้เกิดความประหยัด คุ่มค่า มีประสิทธิภาพในการใช้จ่าย ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย

ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ จำนวน ๒๑ แผนงาน โดยในส่วนของงบประมาณที่รัฐจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด รวมเข้ามายู่ในงบประมาณแผนงานเดียวกัน เรียกว่า แผนงานบูรณาการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ลำดับที่	การบริการสาธารณะ	งบประมาณ (ล้านบาท)
๑	ด้านการศึกษา	๘๒,๑๙๐.๖๕๙๙
๒	ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	๒๒,๗๓๗.๒๐๓๕
๓	ด้านสังคม	๙๕,๑๘๖.๙๐๖๐
๔	ด้านสิ่งแวดล้อม	๒,๐๐๖.๒๘๐๐
๕	ด้านการบริหารจัดการ	๖๐,๕๒๕.๗๐๔๙
รวมทั้งสิ้น		๒๖๒,๖๔๖.๗๕๔๓

แผนผัง แนวทางในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตามภารกิจที่มอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## ๒.๔ ปัญหาและอุปสรรคการถ่ายโอนบุคลากร และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

หลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความเท่าเทียมกันด้านสถานภาพและสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำได้รับทั้งก่อนและหลังการถ่ายโอน และความเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการหรือลูกจ้างประจำที่ถ่ายโอนกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความมั่นใจและตัดความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในอนาคต ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้สำนักงานประมาณอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำของส่วนราชการให้แก่บุคลากรถ่ายโอนตลอดไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ

ผลจากการอุดหนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรถ่ายโอนตลอดไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการนั้น ปรากฏว่าในภายหลังบุคลากรเหล่านี้ไปได้อยู่ปฏิบัติงานในภารกิจถ่ายโอนแล้ว อันเนื่องมาจากได้เลื่อนระดับที่สูงขึ้น โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการ ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณและการจัดหาบุคลากรเพื่อทดแทนตำแหน่งเดิมที่บุคลากรถ่ายโอนได้พ้นจากตำแหน่งไป

จึงเห็นว่าในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในด้านการจัดการศึกษา การสาธารณสุข การดูแลผู้ด้อยโอกาสในสังคม (ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยโรคเอดส์) รัฐควรจะอุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามอัตราและเลขตำแหน่งที่ตัดโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หรือกำหนดขึ้นใหม่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนโดยคำนึงถึงจำนวนของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงาน อาทิ จำนวนเด็กนักเรียน จำนวนประชาชนที่อยู่ในพื้นที่การให้บริการด้านสาธารณสุข จำนวนผู้สูงอายุ เป็นต้น

## ๒.๕ ข้อเสนอแนะต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการถ่ายโอน

จากการศึกษาผลการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการดำเนินการภายใต้หลักการที่ว่า “งานไป เงินไป คนไป”

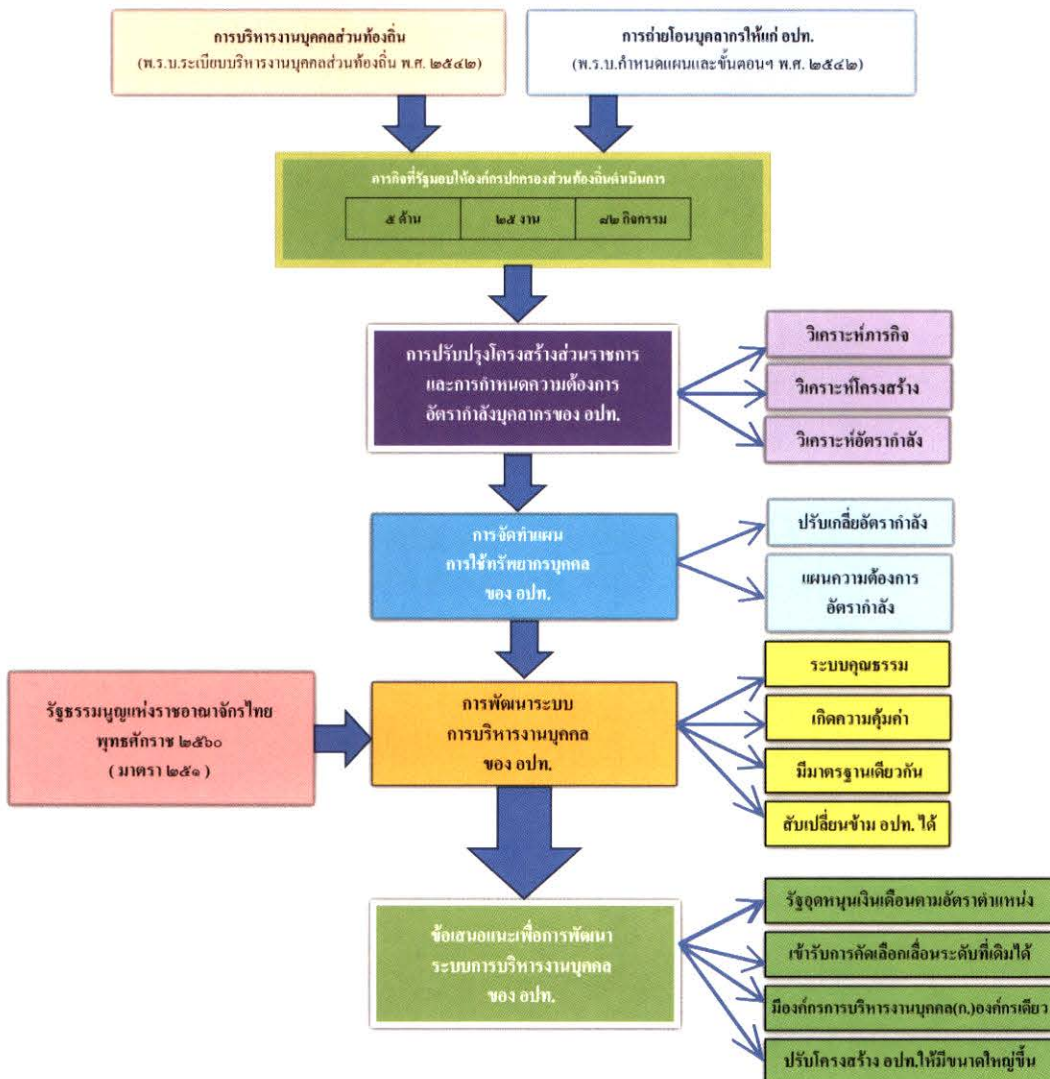
และในด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการ จำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้ายการโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามความเหมาะสมและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด และเพื่อความก้าวหน้าของการถ่ายโอนเห็นควรดำเนินการดังนี้

๑) หากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นต้นสังกัดเดิมของข้าราชการที่ถ่ายโอน มีอัตราตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าผู้ที่ถ่ายโอนว่างลง ให้ส่วนราชการต้นสังกัดเดิมให้สิทธิกับข้าราชการถ่ายโอนได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกด้วย

๒) ยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียงคณะเดียว และให้ชื่อข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล รวมกันเรียกว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน และเกิดความคล่องตัวในการโอนย้ายถ่ายเทหรือโอนสับเปลี่ยนระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๓) การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดใหญ่ขึ้น โดยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อให้มีปริมาณงาน และคุณภาพของงานเพิ่มสูงขึ้น ทำให้สามารถปรับปรุงตำแหน่งให้มีระดับที่สูงขึ้นได้ในตำแหน่งและประเภทต่าง ๆ อันจะส่งผลให้บุคลากรที่ถ่ายโอน มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ดี เพื่อจะได้จูงใจให้บุคลากรถ่ายโอนไปปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

สรุปภาพรวมของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



บทสรุปของสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา	ข้อเสนอ/แนวทางปฏิรูป
๑.	องค์กรการบริหารงานบุคคล	แบ่งตามประเภทของอปท. และมี ๓ ระดับ (ก.ถ. ก.กลาง ก.จังหวัด)	มีมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกัน มีความล่าช้า	ให้ ก.ถ. และ ก.กลาง ยุบรวมเป็น ก.ถ. ส่วน ก.จังหวัด ปรับเป็น อ.ก.ถ.
๒.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น	ขึ้นอยู่กับปริมาณงานและคุณภาพของงาน ซึ่งเป็นไปตามขนาดของ อปท.	ผู้ที่อยู่ใน อปท. ขนาดเล็ก มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานน้อยกว่าผู้ที่อยู่ใน อปท. ขนาดใหญ่	ปรับโครงสร้าง อปท. ให้มีขนาดใหญ่ เพื่อสร้างความก้าวหน้าในหน้าที่การงานให้แก่บุคลากรในสังกัด และจูงใจข้าราชการให้มีการถ่ายโอนมากขึ้น
๓.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการถ่ายโอน	เมื่อได้โอนไปสังกัด อปท. แล้ว หากส่วนราชการเดิมมีอัตราตำแหน่งในระดับสูง ขึ้นว่างลงข้าราชการผู้นั้น ไม่มีสิทธิ์สมัครเข้ารับการคัดเลือก	มีการถ่ายโอนบุคลากรไปยัง อปท. เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ	ให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปยัง อปท. แล้ว ได้มีสิทธิ์กลับมาสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับที่สูงขึ้นในส่วนราชการเดิมได้
๔.	การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน	รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามตัวของข้าราชการผู้ที่ได้ถ่ายโอน เช่น การถ่ายโอนข้าราชการสถานีอนามัย ตำบล เป็นต้น	เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือเลื่อนระดับสูงขึ้น หรือโอนต่อไปยัง อปท. อื่น ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณให้กับ อปท. ที่รับถ่ายโอนในครั้งแรก ในการจ้างบุคลากรทดแทน	รัฐควรจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามอัตราตำแหน่ง โดยพิจารณาตามกรอบของภารกิจ เช่นเดียวกันกับการถ่ายโอนข้าราชการครู
๕.	การสรรหา	อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคลากรมาดำรงตำแหน่งที่ว่างใน อปท.	มีการทุจริต ไม่ได้มาตรฐาน และใช้ระบบอุปถัมภ์	ให้ ก.ถ. ดำเนินการสรรหา แทน อปท.

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา	ข้อเสนอ/แนวทางปฏิรูป
๖.	การโอน	ต้องครบ ๓ องค์ประกอบ คือ เจ้าตัวประสงค์ อปท.ปลายทางยินดีรับโอน และ อปท. ต้นทางยินยอม ให้โอน	ขาดความคล่องตัว มีความขัดแย้ง แต่ไม่สามารถโอนได้ มีการเรียกร้อง ผลประโยชน์	กรณีมีเหตุผลจำเป็น ให้ ก.ถ. มีอำนาจให้โอน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้
๗.	การบริหารงานบุคคล	นายก อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในทุกกรณี	เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัวในการบริหารงาน	ให้นายก อปท. รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล เฉพาะของปลัด รองปลัด และหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนข้าราชการอื่น และ ลูกจ้าง ตลอดจนพนักงานจ้างให้เป็นอำนาจของปลัด อปท.
๘.	การโอน สับเปลี่ยนข้ามประเภท อปท.	ไม่สามารถดำเนินการได้	ความไม่คล่องตัว ในการบริหารงานบุคคล	ให้ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นสามารถโอน สับเปลี่ยนข้ามประเภท ของ อปท. ได้
๙.	การจ้าง พนักงานจ้าง	ไม่ได้กำหนดจำนวนที่แน่นอน แต่ อปท. ต้องมี ภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล ไม่เกินร้อยละ ๔๐	มีการจ้างพนักงานจ้างเป็นจำนวนมาก เกิดภาวะคนล้นงาน	ให้ถือหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่าย บุคลากรร้อยละ ๔๐ เช่นเดิม
๑๐.	วาระการดำรงตำแหน่งของ ปลัด อปท.	ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง ในแต่ละ อปท.	ยึดติดกับตำแหน่ง ไม่มีการเปลี่ยน เพื่อสร้างองค์ความรู้ ประสบการณ์ และทักษะในการปฏิบัติงานในต่างพื้นที่	ให้มีการกำหนดวาระการปฏิบัติหน้าที่ของปลัด อปท. แห่งละไม่เกิน ๔ ปี แต่เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่นั้น ให้เป็นไปตามความประสงค์ของ อปท. แต่ละแห่ง โดยจะต้อง ยืนยันความประสงค์ด้วย

๒.๖ ประโยชน์ที่ประชาชนและประเทศชาติจะได้รับ

๑) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า มีงบประมาณที่จะนำไปใช้เพื่อการพัฒนาอย่างเพียงพอ

๒) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าในอาชีพการรับราชการ เกิดมั่นใจในระบบราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารงานบุคคลมีมาตรฐาน เป็นไปในทิศทางและมีความสอดคล้องกับข้าราชการประเภทอื่น

๓) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะสนองตอบต่อพื้นที่ และมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้อย่างมั่นคง และยั่งยืน

## บทที่ ๕

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนต่อเนื่อง นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าว ร่วมให้ข้อมูล ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ ถอดถอนผู้ทุจริต การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ โดยในสวนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๘๗ ให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา ๒๘๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวไว้ด้วย “ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายมาตรา โดยในมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นในบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถดำเนินการได้ในรูปแบบวิธีการต่าง ๆ และมีการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ แต่ก็ยังคงมีปัญหาสำคัญที่ปรากฏให้เห็น ๒ ประการ คือ

**ประการแรก** โครงสร้างกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้ คือ

๑. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการกำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนและสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนมีจำนวนที่สูงมาก เป็นผลให้การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดขึ้นได้น้อยมาก

๒. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ค่อนข้างมาก ทั้งยังกำหนดให้ราษฎรผู้เข้าชื่อต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนว่ามีความประสงค์จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด

๓. บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลไก วิธีการดำเนินงาน และกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ และการรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในทางปฏิบัติ

**ประการที่สอง** กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นสำคัญ คือ

๑. กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ

๒. กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนการแสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่มีรูปแบบ องค์กรประกอบ และกลไกวิธีการดำเนินงานที่เป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เป็นเพียงกระบวนการที่จัดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายจัดกระบวนการเท่านั้น

๓. กระบวนการประเมินผลการมีส่วนร่วม โดยไม่ได้กำหนดให้มีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีความครอบคลุมทุกบทบาทการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่ทราบว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด บุคลากรท้องถิ่นไม่มีมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วม ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

๔. การสนับสนุนให้ลดต้นทุนในการมีส่วนร่วม อาทิ การสนับสนุนงบประมาณในการเดินทาง การลดภาระจากการเข้ามามีส่วนร่วม

ในการศึกษาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แยกแนวทางการวิเคราะห์เนื้อหา ดังนี้ ส่วนที่ ๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ส่วนที่ ๒ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ส่วนที่ ๓ ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนที่ ๔ แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่วนที่ ๕ แนวทางการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน

## ๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

### **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเด็นดังนี้

๑) ตามมาตรา ๕๗ รัฐต้อง

๑.๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินด้วย

๑.๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามกฎหมายบัญญัติ

๑.๓) ตามมาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตราย ที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไก ที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไก ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๔) ตามมาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิด เป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

๑.๕) ตามมาตรา ๖๘ รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มี ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาส ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทุนความให้

๑.๖) ตามมาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสม กับศักยภาพ และวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัย ที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

๑.๗) ตามมาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการ พัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

๑.๘) ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา ตามวรรคสามด้วย ซึ่งหมายถึงหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง อันได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี

เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด หรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๙) ตามมาตรา ๒๕๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

๑.๑๐) ตามมาตรา ๒๕๓ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๑๑) ตามมาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื้อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๑๒) ตามมาตรา ๒๕๗ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๑.๑๓) ตามมาตรา ๒๕๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูป ในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุ ในระยะเวลาห้าปี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกอย่างน้อย ๓ ประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๕๘ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมี ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการ หรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยา ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า

๒. ตามมาตรา ๖๕ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๓. ตามมาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

#### **พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐**

หมวด ๒ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต

มาตรา ๑๖ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

มาตรา ๑๗ ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖ คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามมาตรา ๑๘ ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้ค่านึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตราการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตและความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖**

หมวด ๒ การบริหารเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา ๗ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากภาครัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

**พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสารแฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

“ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(๒) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗ (๔)

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(๕) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา ๗ วรรคสอง

(๖) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๗) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดตอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

**แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคประชาสังคม และการตรวจสอบติดตามประเมินผล ภายใต้กรอบแนวคิดดังนี้**

(๑) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การจะบรรลุเป้าประสงค์ได้จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงกระบวนการติดตามประเมินผล

(๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามหน้าที่หรือร่วมรับประโยชน์เท่านั้น ยังต้องเข้าไปร่วมแสดงความคิดเห็นกรณีโครงการหรือภารกิจที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๓) การถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประชาชนและภาคประชาสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและติดตามประเมินผล

### กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

(๑) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ (๑๖) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๑๗ (๘) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕๕/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๖๑/๑ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคล

เข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

(๕) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) กำหนดให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(๖) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำแผนพัฒนา

“แผนพัฒนา” หมายความว่า ความรวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปี

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

“แผนพัฒนาสามปี” หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปีโดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

หมวด ๓ การจัดทำแผนพัฒนา

ข้อ ๑๖ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

(๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน และผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

ข้อ ๑๗ การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาคมและชุมชน โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

(๒) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี และเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วน เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

## ๒. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปกครองท้องถิ่น คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเอง หรือกำหนดวิถีชีวิตและอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการปกครองตนเอง ประชาชนต้องเป็นผู้เลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับความต้องการ เป็นผู้เลือกผู้นำหรือตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบที่เลือก ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น มีส่วนร่วมในเรื่องกิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ลดการทุจริตและความขัดแย้งในการทำงาน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทรรศนะ และเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ อันจะนำไปสู่กระบวนการดำเนินงานและการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมและยอมรับร่วมกัน

สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดทำรายงานการศึกษาและมีข้อเสนอ

ในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งคณะอนุกรรมการด้านการปฏิรูปการกำกับตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นได้มีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

๑. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการเผยแพร่ข้อมูล การจัดประชุม อบรม สัมมนาและการให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังการดำเนินการ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการบริการประชาชนให้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนไม่ต้องร้องขอ

๓. กำหนดให้มีสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยมีการกำหนดที่มาและองค์ประกอบของสมัชชาพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนและวางกลไกให้รอบคอบเพื่อป้องกันไม่ให้สมัชชาพลเมืองประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มการเมือง

ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พิจารณาแยกประเด็นในการศึกษาได้ดังนี้ (๑) รูปแบบการมีส่วนร่วม (๒) ประเภทของการมีส่วนร่วม (๓) แนวคิดในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น (๔) กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วม และ (๕) ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วม

## ๒.๑ รูปแบบการมีส่วนร่วม

๑) การมีส่วนร่วมทางตรง ได้แก่ การที่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงด้วยการร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคม

๒) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การที่ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน

๓) การมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ได้แก่ การที่รัฐมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดช่องทางในการมีส่วนร่วม โดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดบทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน

๔) การมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่ การที่ประชาชนมีความต้องการในการมีส่วนร่วมได้เข้าร่วมในกิจกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมนั้น

๕) การมีส่วนร่วมเทียม ได้แก่ การจัดกิจกรรมให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงมีแต่กิจกรรมแต่ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้แล้ว เป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดโดยจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบในเรื่องนั้นให้ชัดเจนรวมทั้งต้องมีการกำหนดว่าจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับใด ดังนี้

(๑) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยในกิจกรรมการให้ประชาชนเข้าร่วม ในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะทำไปเพื่ออะไร และผู้เข้าร่วมจะได้ประโยชน์อะไรในการเข้าร่วมในแต่ละครั้งซึ่งประชาชนจะตัดสินใจดีกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

(๒) ต้องมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่เป็นเป้าหมาย การจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบ ลักษณะและวิธีการในการที่เข้าร่วมอย่างไร และผลสัมฤทธิ์ ที่ได้จากการมีส่วนร่วมต้องการอะไร ประชาชนจะได้พิจารณาว่ากิจกรรมดังกล่าวสมควรที่เข้าร่วมหรือไม่ เกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่มุ่งหวังหรือไม่

(๓) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มคนเป้าหมาย การจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน โดยพื้นฐานแล้วจะพิจารณาผู้เข้าร่วมจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้อาจได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและลบเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจนผู้สนใจอีกด้วย

## ๒.๒ ประเภทของการมีส่วนร่วม

- ๑) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
- ๒) การมีส่วนร่วมในการปกป้องทรัพย์สินสาธารณะ
- ๓) การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
- ๔) การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- ๕) การมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิชุมชน
- ๖) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ
- ๗) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ
- ๘) การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ๙) การมีส่วนร่วมในการเลือกรูปแบบในการปกครองชุมชน

## ๒.๓ แนวคิดในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) การสร้างความรู้ความเข้าใจสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องสิทธิ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย สร้างความตระหนักในสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งจิตสำนึกพื้นฐาน ด้านการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

๒) การให้ความรู้ ความเข้าใจ ที่จำเป็นแก่ประชาชน เพื่อใช้ในการดำเนินการร่วมกับรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความเข้าใจในหลักการของการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี งบประมาณ แผนงานหรือโครงการ การติดตามและการประเมินผลการดำเนิน การปรับปรุงการดำเนินการ

๓) การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนาแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น อาทิ ชุมชน วัด โรงเรียน

๔) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ทั้งวิธีการงบประมาณ จัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนยุทธศาสตร์

๕) ส่งเสริมให้ประชาชนรักการมีส่วนร่วม (บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ วัฒนธรรมประเพณี คุณภาพชีวิต) การจัดตั้งกลุ่มองค์กรชุมชน หรือส่งเสริมให้เข้าร่วมเป็นอาสาสมัคร

๖) การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น (ตามแผนการถ่ายโอน)

๗) ส่งเสริมการนำแผนชุมชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘) เพิ่มบทบาทหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบ การกำกับ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้มากขึ้น

๙) การสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นโดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยง การทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ มีการตัดสินใจ ที่รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ และเชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ด้วยความสะดวก และรวดเร็ว

๑๐) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษา ร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงาน หรือร่วมติดตามและประเมินผล เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูล ความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วม ๓ ประการ คือ

๑. ปัจจัยของสิ่งจูงใจในสภาพที่เป็นจริงของชาวบ้านที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ทั้งในแง่การร่วมแรง ร่วมทรัพยากรหรืออื่น ๆ เนื่องจาก

๑.๑ การมองเห็นว่าตนจะได้ประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป ซึ่งไม่ควรมีค่าตอบแทนที่เป็นเงิน เพราะจะทำให้เข้าร่วมโดยไม่ได้สมัครใจแต่ต้องการค่าตอบแทน

๑.๒ การได้รับการบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนบ้านให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจที่เป็นผลสัมฤทธิ์ของชุมชน เป็นประโยชน์รวมของชุมชนเป็นตัวนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดการจูงใจ

๒. ปัจจัยด้านโครงสร้างหรือช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม แม้ว่าประชาชนจำนวนมากจะเห็นประโยชน์ของการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ แต่ไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วมได้ เนื่องจากไม่เห็นช่องทางของการมีส่วนร่วมและไม่ได้จัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม ดังนั้นปัจจัยพื้นฐานในการส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วมได้แก่ การสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม อาทิ

๒.๑ เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยอาจเข้าร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้

๒.๒ ควรมีการกำหนดเวลาที่แน่ชัดเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้

๒.๓ กำหนดลักษณะกิจกรรมที่แน่นอน

๓. ปัจจัยด้านอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนกำหนดเป้าหมาย วิธีการ หรือผลประโยชน์ของกิจกรรมที่พวกเขาต้องการกระทำ โดยจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาเป็นตัวแทน มีแกนนำที่เข้มแข็ง มีเครือข่ายในการดำเนินการที่ชัดเจน และมีระเบียบปฏิบัติที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย

๒.๔ กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วม

การบริหารงานส่วนท้องถิ่นอาจเลือกให้มีกิจกรรมเหล่านี้เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้น

- ๑) การตั้งคณะกรรมการร่วม
- ๒) การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ
- ๓) ประชาพิจารณ์
- ๔) การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย
- ๕) สสำรวจประชามติ
- ๖) จัดทำประชาคมเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนา
- ๗) จัดกิจกรรมเพื่อการมีส่วนร่วม (รัฐร่วมกับประชาชนในกิจกรรมที่ต้องทำร่วมกัน)
- ๘) จัดทำกล่องแสดงความคิดเห็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- ๙) เลือกตัวแทนแกนนำหรือจัดให้มีเครือข่ายเข้ามาบริหารงานแทนประชาชน
- ๑๐) การกำหนดวิธีการต้องสัมพันธ์กับภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ๑๑) กำหนดบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจ
- ๑๒) กำหนดช่องทางในการเข้าถึงการมีส่วนร่วม
- ๑๓) ปลุกฝังจิตสำนึกให้ระลึกถึงประโยชน์สาธารณะ
- ๑๔) ปรับทัศนคติและค่านิยมให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- ๑๕) ปรับปรุงกฎหมายให้ตอบสนองต่อการมีส่วนร่วม
- ๑๖) ปรับทัศนคติของประชาชนให้ตระหนักในหน้าที่การเป็นพลเมือง
- ๑๗) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง

### ๓. ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการส่งเสริมและสนับสนุน การสนับสนุน บทบาทภาคประชาชนและองค์กรชุมชน ให้ความสำคัญและเข้าร่วมดำเนินงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จากรายงานการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่พบว่า มีประเด็นปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### ๑) ปัญหาในส่วนของประชาชน

ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมโดยมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

(๑) การไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างไม่เพียงพอ ไม่ทั่วถึงหรือเท่าเทียมกันทุกกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ของปัญหา

(๒) การที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเองว่ามีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน คิดเพียงว่ามีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ก็เพียงพอแล้ว

(๓) การไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลาย ๆ กิจกรรมที่จำเป็นจะต้องร่วมมือกันโดยอาจเป็นเพราะเงื่อนไขข้อจำกัดด้านเวลาที่อาจไม่ตรงกัน หรือบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๔) การที่ประชาชนปฏิเสธไม่เข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเหตุผลต่าง ๆ โดยเฉพาะต้นทุนที่มีในการเข้าร่วม อาทิ ต้องเสียเวลา เสียค่าเดินทาง ต้องทำมาหากิน หารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว

(๕) การที่ประชุมไม่เห็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วมและกลัวในการแสดงความคิดเห็น กล่าวคือ สิ่งที่ประชาชนเสนอความคิดเห็นไปไม่ได้รับการตอบสนองทำให้ไม่ยากที่จะแสดงความคิดเห็นหรือแสดงความคิดเห็นไปแล้วถูกคุกคาม ช่มชู้ เลยเกิดความกลัวในการแสดงความคิดเห็น

๒) ปัญหาในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรบางส่วน ไม่เห็นถึงความสำคัญในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินงานเพียงเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติหรือข้อสั่งการของหน่วยงานในระดับนโยบายเท่านั้น

(๒) ความไม่เข้าใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบวิธี และแนวทางการปฏิบัติในกระบวนการจัดตั้งงบประมาณ เพื่อการดำเนินงานในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงไปกว่าระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ดำเนินงานผิดพลาดในขั้นตอนปฏิบัติ ทำให้เกิดการเสี่ยงต่อความผิดจากการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ

(๓) รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนดำเนินงานในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ชัดเจนที่จะสามารถนำไปเป็นตัวอย่างการดำเนินงาน

๓) ปัญหาด้านอื่น ๆ

(๑) โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ อาทิ การดำเนินการให้ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดทำได้ลำบาก

(๒) การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ การสร้างความรู้ ความร่วมมือ หรือการประเมินผล

(๓) ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยเวลาและพัฒนาจากการใส่บทเรียนลงในหลักสูตรการศึกษาในระดับประถมและมัธยม

(๔) การขาดการประเมินผลการมีส่วนร่วม อาทิ ไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมหรือไม่ หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

(๕) กลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดช่องทางในการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ขาดเครือข่ายในการระดมทรัพยากร ขาดศูนย์ข้อมูลข่าวสารหรือศูนย์ประสานงานการมีส่วนร่วม

(๖) ความกลัวไม่กล้าเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ เนื่องจากความกังวลในด้านต่าง ๆ อาทิ ขาดความรู้ความเข้าใจ คิดว่าตนเองไม่สำคัญ หรือกลัวผลที่ได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วม

**๔. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น**

ในส่วนนี้ประกอบด้วยบทบาทและแนวทางการแก้ปัญหา (๑) บทบาทในส่วนของภาครัฐ (๒) บทบาทในส่วนของภาคประชาชน ดังนี้ คือ

**๑) บทบาทในส่วนของภาครัฐ**

๑.๑) ออกแบบโครงสร้างหรือช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่

(๑) จัดให้ประชาชนสามารถเลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับความต้องการ อาทิ ให้ประชาชนลงประชามติในการเลือกสถานะของท้องถิ่นเมื่อมีความพร้อมเพื่อที่จะ

ได้รับการบริการที่สูงขึ้นตามความต้องการ ประชาชนควรมีสิทธิในการกำหนดรูปแบบในการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่

(๒) จัดให้ประชาชนเลือกผู้นำหรือตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกผู้บริหารทั้งทางตรงและทางอ้อม เลือกผู้แทนเข้าไปบริหาร เลือกคณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบควบคุมการทำงานต่าง ๆ

(๓) การตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยกรรมการร่วมมีสัดส่วนของโครงสร้างครึ่ง - ครึ่ง ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน และให้ผู้นำท้องถิ่นเป็นประธาน

(๔) ประชาชนสามารถทราบขั้นตอนการดำเนินงานขององค์การส่วนท้องถิ่นในทุกขั้นตอน จะมีผลให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ลดการทุจริตและความขัดแย้งในการทำงาน โดยร่วมตั้งแต่การจัดทำแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลแผน โดยมีช่องทางให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบและมีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา

(๕) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ อาทิ เป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบกิจกรรมของรัฐ โดยต้องมีการประเมิน ให้ประชาชนประเมิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน หรือจัดให้มีการประเมินผลในการดำเนินงาน โดยบุคคลและตัวแทนประชาชนเป็นคณะทำงาน ซึ่งการประเมินนี้อาจใช้การลงประชามติ การลงคะแนนเสียง หรือการคัดค้านในกรณีที่ไม่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้

(๖) จัดหาค่าตอบแทนประชาชนที่เข้าร่วมประชุมในเวทีต่าง ๆ อาทิ เวทีประชาคม เวทีประชาพิจารณ์ ควรมีอาหารว่าง อาหารกลางวัน ค่าพาหนะและค่าตอบแทนที่จำเป็น โดยออกกฎระเบียบหรือจัดให้มีงบประมาณในการทำกิจกรรมต่าง ๆ

(๗) การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ได้แก่ เมื่อมีประเด็นใหม่ที่ต้องดำเนินการควรมีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการยอมรับ และมีความรอบคอบในการดำเนินการ

(๘) การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เมื่อมีบางกรณีที่ไม่ชัดเจน อาจมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นหรือการแก้ปัญหาท้องถิ่นซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนและมีแนวทางที่เหมาะสมมากขึ้น

(๙) การจัดกิจกรรมเพื่อการมีส่วนร่วม (รัฐร่วมกับประชาชนในกิจกรรมที่ต้องทำร่วมกัน) โดยกิจกรรมบางอย่างรัฐอาจไม่มีกำลังเพียงพอในการดำเนินงานอาจจัดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกำลังแรงงาน ออกทรัพยากร เพื่อเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น

(๑๐) ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารในการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีระยะเวลาในการเปิดเผยพอสมควร โดยท้องถิ่นต้องจัดให้มีช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารผ่านเว็บไซต์ ซึ่งประชาชนสามารถได้เข้าถึงตลอดเวลา โดยจัดประชุมสภา ถ่ายทอดสดหรือกิจกรรมอื่นที่สำคัญ อาทิ เสียงตามสาย (Social Media)

(๑๑) ขอให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือข้อร้องเรียนจากประชาชน อาทิ การจัดทำกล่องแสดงความคิดเห็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีสายด่วนร้องเรียน มีเว็บไซต์ตอบคำถาม

(๑๒) เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา โดยการถ่ายทอดสดผ่านสื่อ Social Media

(๑๓) การจัดทำประชาคมเพื่อกำหนดทิศทางและแผนการพัฒนา โดยระบุเวลาที่ชัดเจน ประเด็นที่ต้องทำประชาคมที่ชัดเจน และประกาศให้ประชาชนทราบ ประชาชนจะได้จัดสรรเวลา และช่วยรวบรวมข้อมูลมาร่วมแสดงความคิดเห็น

(๑๔) การทำประชาพิจารณ์ในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยระบุประเด็นที่ชัดเจนในทิศทางที่ต้องการทำประชาพิจารณ์ ประชาชนจะได้เตรียมข้อมูลมาร่วมทำประชาพิจารณ์

(๑๕) การสำรวจประชามติ อาทิ การทำประชามติถือนอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๖) ประชาชนสามารถประเมินกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการว่าตอบสนองความต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด โดยมีการถ่ายทอดการประชุมสภาให้ประชาชนได้รับรู้ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตที่รายงานผลแบบ Real time

(๑๗) กำหนดมาตรการในการป้องกันและช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากการมีส่วนร่วม

(๑๘) ปรับปรุงกฎหมายให้ตอบสนองต่อการมีส่วนร่วม กำหนดรูปแบบในการมีส่วนร่วม กำหนดประโยชน์ในการมีส่วนร่วม กำหนดช่องทางในการมีส่วนร่วม

(๑๙) ท้องถิ่นควรมีเว็บไซต์และลงข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ และเชื่อมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำให้เป็น big data ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และต้องมีสภาพบังคับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและเพิ่มช่องทางในการพัฒนาสื่ออิเล็กทรอนิกส์

(๒๐) ให้ภาครัฐดำเนินการโดยให้ประชาชนจัดตั้งเป็นกลุ่มมีตัวแทนของแต่ละกลุ่ม เข้าร่วมดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ และให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างผ่านตัวแทนไปยังประชาชน เนื่องจากไม่สามารถให้โดยตรงกับประชาชนได้

๑.๒) เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนให้มีความพร้อมในการรองรับการมีส่วนร่วม

(๑) ปลุกฝังจิตสำนึกให้ระลึกถึงประโยชน์สาธารณะ

(๒) ปรับทัศนคติและค่านิยมให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(๓) ปรับทัศนคติของประชาชนให้ตระหนักในหน้าที่การเป็นพลเมือง

(๔) ฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม

(๕) มีการจูงใจให้ประชาชนได้รับรู้ถึงประโยชน์ในการเข้ามามีส่วนร่วม

(๖) ให้ทุกหมู่บ้านมีแผนพัฒนาของตนเอง นำเสนอในเวทีประชาคมเพื่อเป็นแนวทางในการเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นตามแนวทางที่ประชาชนกำหนดในแผน เพื่อให้เกิดการยั่งยืน

## ๒) บทบาทในส่วนของภาคประชาชน

๒.๑) ส่งเสริมให้ประชาชนให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม โดยการเข้าร่วมกิจกรรมท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อาทิ การเลือกตั้ง การจัดทำแผน การทำประชามติ

๒.๒) จัดทำโครงการส่งเสริมทัศนคติของประชาชนให้ประชาชนมีทัศนคติโดยคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม และการเมืองเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน

๒.๓) สนใจในกิจกรรมของท้องถิ่น โดยประชาชนให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมกิจกรรมของท้องถิ่น กิจกรรมเหล่านี้ประชาชนควรเป็นผู้กำหนดเองว่าต้องการอะไร และดำเนินการเองโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน

๒.๔) สนใจในข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยประชาชนให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และติดตามกิจกรรม หรือการดำเนินงานของท้องถิ่น และนำข้อมูลเหล่านั้นมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และประเมินผลแผนด้วยชุมชนเองโดยผ่านการฝึกอบรมจากหน่วยงานภาครัฐ

๒.๕) สร้างกิจกรรมที่กระตุ้นการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น อาทิ อาสาสมัครที่รวบรวมปัญหาในพื้นที่ และมีแกนนำในการกระตุ้นการมีส่วนร่วม แกนนำจะเป็นผู้สานประโยชน์ให้แก่บุคคลต่าง ๆ ในชุมชน แกนนำจะเป็นผู้กำหนดกิจกรรม และแกนนำจะเป็นผู้ประเมินผลการดำเนินงานในกิจกรรมนั้น ๆ

๒.๖) เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเพื่อนำมาช่วยในการพัฒนาในท้องถิ่น อาทิ สร้างชุมชนผู้ปฏิบัติ (Community of practice : COP) โดยจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้ผู้นำชุมชน และให้ผู้นำไปถ่ายทอดต่อให้กับประชาชน และจัดทำเป็นเครือข่ายในการสร้างองค์ความรู้และวิจัยเกี่ยวกับชุมชน

๒.๗) ตั้งคณะทำงานสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะทำงานมีหน้าที่ จัดฝึกอบรมความรู้ให้แก่ชุมชน สำรวจความต้องการของชุมชน จัดทำแผนชุมชน จัดทำประชาคมติ จัดทำประชาพิจารณ์ เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่น ประเมินผลการดำเนินงานตามแผน เป็นต้น

๒.๘) ส่งเหตุการณ์หรือร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๙) บทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐโดยอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

๒.๑๐) มีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในโครงการต่างๆ ที่ถูกต้องตามสิทธิของประชาชน และมีความเป็นธรรมในการจัดสรรประโยชน์ดังกล่าว

## ๕. แนวทางการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน

๕.๑) การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเพียงพอ

(๑) การจัดทำ ปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ กฎหมาย และแนวทางการดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น การกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องปรับปรุงให้มีความเหมาะสมเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประโยชน์ต่อประชาชนส่วนร่วม เป็นต้น โดยอยู่บนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) กำหนดระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในหลาย ๆ รูปแบบทั้งการเผยแพร่ข้อมูล การจัดประชุม อบรมสัมมนาและการให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังการดำเนินงาน อาทิ การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตน

(๓) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระเบียบบังคับให้เปิดเผยและจัดให้มีการบริการประชาชนให้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องร้องขอ เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางการสื่อสารอย่างหลากหลาย ทั้งทางประกาศเสียงตามสาย สื่อสาธารณะ เว็บไซต์ หรือสื่อออนไลน์ อาทิ facebook การส่งสรุปผลการดำเนินงานหรือรายงานไปยังครัวเรือนต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดวิธีการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ตลอดเวลา หรือกระทั่งเปิดเผยได้ในขณะดำเนินการ อาทิ การถ่ายทอดการประชุมสภาท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับชม ทั้งนี้ ประเด็นที่จำเป็นอย่างคือ การพิจารณางบประมาณและรายงานประจำปี

(๔) มีการกำหนดปัจจัยค่าแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม อาทิ ค่าอำนวยความสะดวก เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับประชาชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงประชามติ ประชาพิจารณ์ เป็นต้น

(๕) มีมาตรการการคุ้มครองประชาชนผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการเข้ามีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

๕.๒) มีกลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นพี่เลี้ยงและเป็นศูนย์ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในทุกระดับ เป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนการดำเนินการประชาสัมพันธ์งานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนได้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ประกอบด้วย

(๑) มีกลไก กระบวนการที่ให้ภาคีทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทางความคิดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในการปกครองท้องถิ่น อาทิ มีช่องทางให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ได้ร้องเรียน ได้เสนอปัญหา และแนวทางในการแก้ปัญหา

(๒) การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทสำคัญให้กระบวนการทำแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน มีการให้ข้อมูลอย่างเข้มข้น จริงจัง เป็นไปตามความต้องการของประเทศ อาทิ มีกลไกในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารในการสำรวจความต้องการของประชาชน และนำความต้องการเหล่านั้นมาจัดทำแผน เมื่อได้แผนพัฒนาท้องถิ่นนำแผนมาทำประชามติอีกครั้งเพื่อยืนยันความต้องการ

(๓) ให้การศึกษากับประชาชนโดย เริ่มตั้งแต่การปรับหลักสูตรพื้นฐานให้นักเรียนได้มีพฤติกรรมมีส่วนร่วม อาทิ การจัดตั้งสภาเด็ก ให้เด็กเรียนรู้กิจกรรมในการมีส่วนร่วม เมื่อประชาชนพ้นจากระบบการศึกษาแล้ว ต้องมีกลไกในการให้ความรู้อย่างต่อเนื่อง มีกิจกรรมที่กระตุ้นการแสดงออกของประชาชนอย่างต่อเนื่อง มีช่องทางในการส่งข้อมูลข่าวสาร มีเครือข่ายในการแสดงความคิดเห็น

(๔) ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อให้เกิดเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง เมื่อเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งจะส่งผลต่อถึงปากท้องของประชาชน และเมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น จะส่งผลถึงการมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์

(๕) สร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแนวใหม่ให้เกิดความเป็นพลเมือง คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ให้คุณค่ากับชุมชน มีจิตสาธารณะแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ มองประโยชน์ชุมชนมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีจิตใจที่เสียสละ มีความสามัคคี มีความคิดสร้างสรรค์ในท้องถิ่นตน เข้าใจผลกระทบทางลบที่อาจจะเกิดขึ้นกับท้องถิ่น จึงร่วมมือกันปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม และมีความพร้อมที่จะยอมรับผิด (Accountability) ในบทบาทหน้าที่ของความเป็นพลเมือง

(๖) มีช่องทางหรือวิธีการในการมีส่วนร่วมของกับประชาชนที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผยหรือในทางลับ เพื่อให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัย และคลายความวิตกกังวล รู้สึกมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๕.๓) ศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละชุมชนว่าเป็นรูปแบบใด อาทิ ถ้ามีวัฒนธรรมการเมืองแบบไฟร์ฟ้าก็จัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้มีความเข้าใจในวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมเพื่อประชาชนในชุมชนจะได้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เข้าใจประโยชน์ในการมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างกลไกและกฎเกณฑ์ในการสร้างความพร้อมรับผิดชอบทางการเมืองให้กับประชาชน ประชาชนจะได้เห็นความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าปัญหาปากท้องของประชาชน เพราะเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แล้วปัญหาปากท้องของประชาชนก็จะหมดไป ทุกคนจะมีจิตสาธารณะเห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

## บทที่ ๖ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา/อุปสรรค และการกำหนดแนวทางการปฏิรูปทางด้านการกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทที่ ๒ - ๕ ในบทนี้ จึงขอนำแนวทางปฏิรูปดังกล่าวทั้งหมดมาสรุปโดยรวมให้ทราบอีกครั้ง พร้อมให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมต่อไป

**๑. สรุปผลการศึกษาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านการกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน**

### **๑.๑ ด้านการกิจและจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

จากสภาพปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้นำแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ มาตรา ๒๔๙ - ๒๕๔ มาศึกษาเพื่อให้เกิดการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม โดยเน้นการปรับประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะและดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดภายใต้แนวคิดความเป็นไปได้จริง ไม่เพิ่มภาระรัฐบาล และไม่กระทบสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม ควรกำหนดแนวทางการปฏิรูปด้านการกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

#### **๑) การกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

(๑) ควรกำหนดเป็น ๒ รูปแบบดั้งเดิม ซึ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ได้แก่

- รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล
- รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

#### **(๒) ควรกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน**

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายอำนวยการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และการสนับสนุนด้านวิชาการ ด้านเทคนิค และการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และรับผิดชอบภารกิจด้านการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะโครงการที่เป็นภาพรวมของจังหวัด

- เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดกิจกรรมสาธารณะและการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการตามสมัครใจตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจด้านที่ ๖

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดกิจกรรม สาธารณะและการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของตนเอง ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น

## ๒) ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ควรกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ดังนี้

“ส่วนกลาง” ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

“ส่วนภูมิภาค” ทำหน้าที่ กำกับดูแล ประสาน และสนับสนุนในการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

“ส่วนท้องถิ่น” ทำหน้าที่ ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ และดำเนินกิจกรรมร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ ภาคเอกชน และองค์กรอื่น แบ่งออกเป็น ๕ ลักษณะ ได้แก่

- (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจที่รัฐมอบหมาย
- (๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับส่วนราชการ
- (๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับภาคเอกชน
- (๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ส่วนราชการ และภาคเอกชน

## ๓) กำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรกำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งภารกิจออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุน งบประมาณดำเนินการภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม

(๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการ และความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน ซึ่งจะต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดอยู่ในกลุ่มที่ ๑, ๒, และ ๓ และจะต้องมีฐานะเป็นเทศบาล

## ๔) การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาตามค่างานของ ภารกิจหลักที่รัฐมอบ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำการได้รับเงินอุดหนุนที่แตกต่างกันมากในแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตามค่างานที่รัฐมอบและตามภาระความ รับผิดชอบในการบริการสาธารณะตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวนร้อยละ ๔๐ ของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนด จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี เป็นค่าบริหารจัดการภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการท้องถิ่นละเท่า ๆ กัน

ส่วนที่ ๒ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปส่วนที่เหลือ จำนวนร้อยละ ๖๐ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภาระความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจัดสรรตามสัดส่วนดังนี้

- จำนวนประชากร ร้อยละ ๓๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป
- จำนวนพื้นที่ ร้อยละ ๒๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป
- ความหนาแน่นของประชากร ร้อยละ ๑๐ ของเงินอุดหนุนทั่วไป

ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปโดยวิธีนี้จะทำให้ท้องถิ่นทุกแห่งสามารถบริหารจัดการภารกิจที่รัฐมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกันและสามารถสนองต่อภาระความรับผิดชอบที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

#### ๕) การจัดกลุ่มองค์กรปกครองท้องถิ่น

การจัดกลุ่มองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหาความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะและการจัดกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างเท่าเทียม โดยนำหลักการพิจารณาจากความสามารถ ได้แก่ จำนวนรายได้ และภาระหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดูแลและให้บริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ จำนวนประชากร พื้นที่ และความหนาแน่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(๑) กำหนดสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามศักยภาพและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(๒) เป็นหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในภารกิจที่สามารถเลือกดำเนินการได้ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ อนุมัติให้ดำเนินการ

(๔) เป็นแรงจูงใจที่สำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและมีความพร้อมที่จะดำเนินการภารกิจตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ แต่มีรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มีกรยกฐานะเปลี่ยนสถานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล หรือควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่หรือยกฐานะเป็นเทศบาล

## ๖) การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สามารถยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ หากมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยดำเนินการได้ ๓ แนวทาง ดังนี้

(๑) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มี การยกฐานะต้องมีการประชุมมติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงเจตนารมณ์เลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองเพื่อยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น เทศบาล ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่

(๒) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มี การยกฐานะต้องมีการประชุมมติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงเจตนารมณ์เลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองเพื่อควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่หรือยกฐานะเป็นเทศบาล ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่

(๓) หลังการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากประชาชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงเจตนารมณ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลหรือควรรวมตาม ข้อ (๒) ก็ทำได้โดยทำประชามติและนายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้จัด

ทั้งนี้ ในการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีควรรวม ให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่มิใช่การบังคับ และจะต้องเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยจะต้องพิจารณาให้รอบด้านเพื่อมิให้นำไปสู่ปัญหาทางการเมืองของท้องถิ่นไทย

## ๗) การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจที่กำหนดใหม่ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทันที และต้องมอบทั้งภารกิจ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ ที่ส่วนราชการเดิมดำเนินการอยู่ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยทันทีด้วย เพื่อไม่ให้รัฐบาลสิ้นเปลืองงบประมาณสองทาง และไม่ให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบ รวมทั้งสร้างความมั่นใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบให้ได้อย่างชัดเจนไม่เกิดปัญหาซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

## ๑.๒ ด้านการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๑.๒.๑ แนวทางการปฏิรูประดมจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภารกิจหน้าที่)

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภารกิจ ๖ ด้าน ได้แก่

๑.๒.๑.๑ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

๑.๒.๑.๒ ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

๑.๒.๑.๓ ด้านจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย

๑.๒.๑.๔ ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

๑.๒.๑.๕ ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑.๒.๑.๖ ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

จากการศึกษาและพิจารณาการกำหนดภารกิจจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และ ๓) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๔) กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (๖๕ ฉบับ) เพื่อกำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงแบ่งออกเป็น

**ส่วนที่ ๑** ภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม ได้แก่

๑) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

๒) ด้านวิถีชีวิตและศิลปวัฒนธรรมประเพณี และภูมิปัญญาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔) ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

๕) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

**ส่วนที่ ๒** ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการ และความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ (รายละเอียดปรากฏตามบทที่ ๒ ภารกิจและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

## ๑.๒.๒ แนวทางการปฏิรูประยะได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๑) แนวทางปฏิรูปที่ไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายหน่วยงานสามารถดำเนินการ

ได้ทันที

๑.๑) การปฏิรูปการ สร้างความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการคลังท้องถิ่น อาทิ การจัดทำงบประมาณการติดตามตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลทางการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นพลังตรวจสอบที่สำคัญของท้องถิ่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่และคุ้มค่างบประมาณหรือไม่

### ๑.๒) การปฏิรูปการสร้างความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ

(๑) เปิดเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อหนี้ และผลการดำเนินงาน และปฏิรูปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเปิด มีความโปร่งใส และเปิดเผย โดยการสร้างระบบหรือกลไกให้ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารในด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายเงิน

(๒) สนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างจริงจังในทุก ๆ ด้าน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตั้งงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในภาคราชการ (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) องค์กรอิสระ องค์กรภาคประชาชน NGO ให้สามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ และมีระบบการตรวจสอบภายนอก

(๔) สนับสนุนให้องค์กรสื่อสารมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอข้อวิจารณ์การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๑.๓) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

(๑) ให้นิติบุคคลและชุมชนสามารถเสนอโครงการต่อท้องถิ่นได้

(๒) การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ และกำหนดมาตรฐานการทำงานที่โปร่งใส

(๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการด้านวินัยการคลังของท้องถิ่น กรณีมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นที่ปรึกษาควบคุมการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย และหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔) ข้อเสนอเพื่อควบคุมและบริหารค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของท้องถิ่น

(๑.๑) สนับสนุนการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางและทางเลือกในการบริหารรายจ่ายด้านบุคลากรของท้องถิ่นรวมถึงการควบคุมอัตราค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของบุคลากร

(๑.๒) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นภายใต้สภา  
การปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่พิจารณา กำหนดอัตราค่าตอบแทนและการขึ้นเงินเดือนที่เป็นมาตรฐาน  
การกำหนดเพดานสัดส่วน ค่าตอบแทนบุคลากรต้องบประมาณรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
รวมทั้งหาแนวทางการแก้ปัญหาการขึ้นเงินเดือนที่อาจทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงกว่าเพดาน  
ที่กำหนด

๑.๔) การปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น

(๑) จัดทำฐานข้อมูลภาษีเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ขาดข้อมูลสำคัญในการจัดเก็บภาษีโดยเฉพาะข้อมูลผู้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี ทำให้การจัดเก็บภาษี  
ไม่ครอบคลุมฐานข้อมูลภาษีที่สำคัญ ได้แก่ แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

(๒) พัฒนาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยสนับสนุนการจัดเก็บ  
ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในแต่ละจังหวัด รวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถ  
ของบุคลากรด้านการคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการสร้างแรงจูงใจ  
และขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรเหล่านั้น

(๓) เพิ่มช่องทางในการชำระภาษีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี  
อาทิ การชำระภาษีผ่านธนาคารบัตรเครดิตหรือผ่านโมเดิร์นเทรด

(๔) มาตรการอื่น ๆ อาทิ การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ การประชาสัมพันธ์

(๕) การหลบเลี่ยงภาษีของประชาชนในท้องถิ่น การแก้ไขกระทำได้  
โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดทำงบประมาณตั้งแต่ต้นรวมไปถึง  
การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษี  
ได้ทราบว่าเงินภาษีที่จ่ายไปได้มีการนำไปใช้ในโครงการหรือกิจกรรมใดเพราะเหตุใด และประโยชน์  
ที่จะได้รับจากการกระทำดังกล่าวมีอะไรบ้าง ผลที่เกิดขึ้นคือจะช่วยให้การหลบเลี่ยงภาษีของ  
ประชาชนลดน้อยลง รวมทั้งจะช่วยตรวจตราบุคคลที่จะหลบเลี่ยงภาษีมากขึ้น เพราะการหลบเลี่ยงภาษี  
ของผู้อื่นจะทำให้ตนเองต้องแบกรับภาระแทนบุคคลที่หลบเลี่ยงภาษี นอกจากนี้ ให้มีการจัดทำมาตรฐาน  
การปฏิบัติงานการตรวจสอบภายใน ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามกำกับควบคุมและประเมิน  
ผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอันจะนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดการหลบเลี่ยง  
ภาษีให้น้อยลง

๑.๕) การปฏิรูปการเปิดเผยรายจ่ายที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเงินส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ต้องรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยทราบทุกเดือน แต่มีการปิดลับ  
ไม่ยอมเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเมื่อตรวจสอบจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ  
พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วไม่เข้าข่ายข้อมูลลับ และเมื่อมีการร้องขอข้อมูลก็ไม่ยอมให้ข้อมูล ส่งผลต่อ  
ความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทบต่อการจัดสรร  
งบประมาณของประเทศในภาพรวม ส่งผลกระทบต่อการวางแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

## ตัวอย่าง การเปิดเผยข้อมูล

เดือน.....

สำนักงาน.....(อบจ. อบต. เทศบาล)

## รายงาน รับ - จ่าย เงินสด

จนถึงปัจจุบัน		รายการ	รหัสบัญชี	เดือนนี้
ประมาณการ บาท	เกิดขึ้นจริง บาท			เกิดขึ้นจริง
		รายจ่าย งบกลาง		
		เงินเดือนฝ่ายการเมือง		
		เงินเดือนประจำ		
		ค่าตอบแทน		
		ค่าใช้สอย		
		ฯลฯ		
๒๓๔,๖๗๕,๐๓๓	๕๗,๒๓๕,๔๑๓	รายรับตามงบประมาณ		๒๐,๒๔๐,๗๘๔

สำนักงาน.....(อบจ. อบต. เทศบาล)

## รายงาน รับ - จ่าย เงินสด

จนถึงปัจจุบัน		รายการ	รหัสบัญชี	เดือนนี้
ประมาณการ บาท	เกิดขึ้นจริง บาท			เกิดขึ้นจริง
		ยอดยกมา รายรับ		
		ภาษีอากร		
		ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต		
		รายได้จากทรัพย์สิน		
		รายได้จากสาธารณูปโภคและ การพาณิชย์		
		รายได้เบ็ดเตล็ด		
		รายได้ทุน		
		ภาษีจัดสรร		
		เงินอุดหนุนรัฐบาล		
		ฯลฯ		
๒๓๔,๖๗๔,๐๓๓	๔๗,๒๓๕,๔๑๓	รายรับตามงบประมาณ		๑๘,๒๔๐,๗๘๔

## รายงานสรุยอดเงิน

อปท.	เงินสะสม	เงินทุนสำรองสะสม	เงินสะสมคงเหลือ	เงินทุนสำรองสะสมคงเหลือ
อบจ....				
เทศบาล...				
เทศบาล...				
เทศบาล...				
อบต.....				
อบต.....				
ฯลฯ				

## รายงานสรุปยอดเงินฝากธนาคารและเงินสะสม

ชื่อ อปท.	เงินฝากธนาคาร	เงินสะสม ๑ ต.ค.๖๐	เงินทุนสำรอง เงินสะสม	เงินสะสม คงเหลือ	เงินทุนสำรอง เงินสะสม คงเหลือ
อบจ.....					
ธนาคาร....					
ธนาคาร....					
ฯลฯ					
<b>เทศบาล</b>					
ธนาคาร....					
ธนาคาร....					
ฯลฯ					
<b>อบต.</b>					
ธนาคาร....					
ธนาคาร....					
ฯลฯ					

## ๑.๖) การปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง

ต้องมีแผนปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองเพื่อสร้างพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยเมื่อประชาชนได้รับการสร้างให้เป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยแล้ว คนเหล่านี้จะมีสำนึกไม่หลบหลีกและการเสี่ยงในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีความต้องการในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ติดตามการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าภาษีเหล่านั้นกลับคืนสู่ประชาชนในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า

## ๑.๒.๓ การปฏิรูปที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายจึงจะนำไปใช้ได้

## ๑) การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

๑.๑) การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง  
แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดเก็บรายได้จากแหล่งใหม่ได้แก่

(๑) ภาษีสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บเป็นไปตามหลักการผู้สร้างมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระในการจ่ายและหลักการความรับผิดชอบของผู้ผลิต ควรเก็บในรูปแบบของภาษีท้องถิ่น ในระยะเริ่มต้นควรจัดเก็บในรูปแบบของภาษีแบ่งเนื่องจากรัฐบาลจะใช้มาตรการบังคับได้ดีกว่า ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนได้มากกว่าและให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

(๒) **ภาษีทรัพย์สิน** การจัดเก็บเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีและหลักผลประโยชน์ เนื่องจากฐานภาษีคือทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้จึงไม่มีผลต่อการบิดเบือนทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต และเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตขึ้นโดยตรง ให้ตราพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินขึ้นมาใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่มีข้อบกพร่องมาก

(๓) **ภาษีมรดก** เป็นเครื่องมือป้องกันการสะสมทรัพย์สินมากเกินไปลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล และแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม จะเก็บจากทรัพย์สินมรดกที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ สงหาทรัพย์ที่มีทะเบียนและทรัพย์สินทางการเงิน อาทิ เงินฝากธนาคาร หุ่น พันธบัตร เป็นต้น โดยให้เจ้าหน้าที่ทะเบียนมีหน้าที่จัดเก็บภาษี ณ สถานที่จดทะเบียนการรับมรดกในวันที่มีการจดทะเบียน สำหรับอัตราภาษี ควรพิจารณาเทียบเคียงกับค่าธรรมเนียมนิติกรรม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

(๔) **ภาษีเสริมจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา** การจัดเก็บภาษีนี้เป็นไปตามหลักท้องถื่นที่อยู่และหลักผลประโยชน์ เนื่องจากประชาชนได้รับการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ควรจัดเก็บแบบภาษีเสริมโดยรัฐบาลจะเป็นผู้เก็บเพิ่มให้แก่ท้องถื่น ร้อยละ ๑๐ ของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและสามารถขยายเพดานการจัดเก็บได้ถึงร้อยละ ๓๐

(๕) **ภาษีสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสังคม** การจัดเก็บภาษีนี้จะทำให้บรรลุปเป้าหมายทั้งด้านประสิทธิภาพความเป็นธรรม และยังจะทำให้สวัสดิการสังคมดีขึ้นอีกด้วย ควรจัดเก็บในรูปของภาษีแบ่ง สำหรับอัตราส่วนการแบ่งนั้นให้ปรับในลักษณะของส่วนเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป

(๖) **ภาษีการท่องเที่ยว** เนื่องจากครัวเรือนในภาคเกษตรที่ยากจน ร้อยละ ๘๐ อาศัยอยู่ในท้องถื่นโดยเฉพาะในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กแต่สัดส่วนของรายได้จากภาษีที่เก็บจากการท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ได้ตกไปที่ท้องถื่นจึงไม่ช่วยทำให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ภาคเกษตรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น การให้ท้องถื่นมีส่วนในภาษีท่องเที่ยวเพื่อประโยชน์ต่อการกระจายรายได้และการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถื่นจึงเป็นสิ่งที่ควรทำอาจจัดเก็บจากธุรกิจที่พัก สนามบิน บริษัทท่องเที่ยว ฯลฯ นอกจากนี้ รัฐบาลควรให้แรงจูงใจทางภาษีแก่สถานธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ให้เงินสนับสนุนการอนุรักษ์วัฒนธรรมท้องถื่น ตลอดจนการนำภาษีการท่องเที่ยวมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

(๗) **ภาษีนิติบุคคล** โดยหลักการพื้นฐานที่ว่ากิจการนิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อมต้องใช้ทรัพยากรในพื้นที่นั้น จึงควรต้องร่วมรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรภาษีเงินได้กลับคืนพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย จึงเสนอให้จัดสรรรายได้บางส่วนจากภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เหมาะสม อาทิ ร้อยละ ๑๐ หรือร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ คาดว่าการจัดสรรภาษีเงินได้นิติบุคคลที่มีที่ตั้งในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยอัตรารวมที่กำหนดจะสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ ประมาณ ๑๘,๔๙๙.๘๐ ล้านบาท (คำนวณโดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๖) นอกจากนี้ การให้นิติบุคคล

เสียภาษีให้กับท้องถิ่นที่กิจการนั้นไปตั้งอยู่ ยังจะเป็นการเพิ่มความผูกพันและความรับผิดชอบต่อกัน และกันทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติบุคคล และประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

### **๑.๒ การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ให้เพิ่มส่วนแบ่งรายได้ภาษีจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากภาษีการพนัน ภาษีการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าใช้น้ำบาดาล ฯลฯ และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ จัดเก็บภาษีเพิ่มในภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งรายได้ภาษีอากรของรัฐ จากค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ให้มีความทันสมัย อาทิ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น และควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ใด ๆ จากผู้ใช้หรือผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นด้วย

### **๑.๓ การปฏิรูปรายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจ สถานประกอบการ ตามหลักผู้ใช้ประโยชน์จากบริการในท้องถิ่นเป็นผู้จ่าย (user's pay) และเป็นการกระจายภาษีสู่พื้นที่อย่างเป็นธรรมตามหลักการแหล่งกำเนิดรายได้ภาษีอากร (source generation principle) จึงเสนอให้เพิ่มส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### **๒) การปฏิรูปการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษี**

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนนวัตกรรมการสร้างและพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนารายได้ของตนเองอย่างเพียงพอและยั่งยืนสำหรับจัดทำ บริการสาธารณะภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐจึงต้องส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความมั่นคงทางด้านรายได้ที่**ไม่ใช่ภาษี** โดยยึดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่วิธีการภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิรูปการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจมีรูปแบบ ดังนี้

#### **๒.๑) จัดตั้งกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ**

๑) ในระยะ ๑ - ๒ ปีแรก กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น แห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีนคร ๒ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีเมือง ๓ คน ผู้แทนนายกเทศมนตรีตำบล ๕ คน ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๘ คน ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนเมืองพัทยา และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ

๒) ในระยะต่อมาให้เปลี่ยนแปลงสถานภาพของสำนักงานกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติจัดตั้งเป็น “บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (Local Government Development Holdings)” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

๓) ให้บรรดางบประมาณ เงินลงทุน และทรัพย์สินทั้งหมดของกองทุนสิ่งแวดล้อม กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และงบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มารวมไว้ที่กองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ หลังจากนั้นจึงให้โอนบรรดาทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ไปยังบริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

(๑) กำหนดให้กองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ) มีอำนาจหน้าที่

(๑.๑) พิจารณานุมัติและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่โครงการขนาดใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ ได้แก่ โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องการส่งเสริม พัฒนา พื้นฟู บริหารจัดการ และอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และกิจการอื่นเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงสังคม ศิลปวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๒) เป็นแหล่งกู้ยืมเงินให้แก่กิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กิจการสถานธนาบาล ตลาด ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ

(๑.๓) พิจารณานุมัติและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค เตรียมความพร้อมของประชาชนสู่สังคมสูงวัย และบริหารจัดการสถานบริการด้านสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) ปฏิรูประบบเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยกำหนดให้งบประมาณส่วนที่เคยเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นงบประมาณของกองทุนพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (บริษัทพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ)

## ๒.๒ พัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มาจากการกู้ยืมและตลาดทุน

การเพิ่มทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในเชิงรุก แต่การพัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนไม่ว่าจะเป็น การกู้ยืม หรือการลงทุนในตลาดทุนจำเป็นต้องอยู่บนเงื่อนไขการเงินการคลัง ไม่ใช่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อหนี้ได้โดยไม่มีเพดานเงินกู้ ดังนั้น การพัฒนาการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำได้โดย

๑) การกู้ยืมโดยตรงจากสถาบันการเงิน และการกู้ยืมโดยอ้อมโดยการขายพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปหรือสถาบันทางการเงินที่สนใจ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการไม่มีวินัยการเงินการคลังในการกู้ยืมแนวทางหนึ่งคือการพัฒนาสถาบันการเงิน คือการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการที่สร้างรายได้กลับคืนมาให้กับท้องถิ่น

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสามารถกู้ยืมได้ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง (ซึ่งจะกำหนดนิยาม และสร้างตัวชี้วัดที่ชัดเจน) ให้ฝ่ายบริหารแสดงแผนการกู้ยืม วิธีการชำระคืนหนี้ต่อสภาท้องถิ่นและบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายท้องถิ่น ให้เปิดเผยโครงการลงทุนต่อสาธารณะ รับฟังความคิดเห็นของพลเมืองในฐานะผู้เสียภาษีและมีส่วนได้ส่วนเสีย

๓) กำหนดกรอบวินัยทางการคลังให้ครอบคลุมตัวชี้วัด ๒ ตัว คือ (๑) วงเงินกู้ยืมเปรียบเทียบกับสถานะการเงิน (รายได้หรือทรัพย์สิน) เป็นสัดส่วนที่กำหนดคล้ายคลึงกับตัวแปรที่ใช้ในระดับประเทศ ยอดหนี้/GDP (๒) ภาระการชำระคืนหนี้ (debt service) คือเงินต้นบวกดอกเบี้ยเปรียบเทียบกับรายได้ไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนด **ทั้งนี้ ควรให้มีการทำงานวิจัยประกอบเพื่อกำหนดเกณฑ์ตามความเหมาะสมของแต่ละประเภท คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล**

๔) ให้มีคณะกรรมการวินัยการคลังของท้องถิ่น เป็นองค์กรทางวิชาการให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการคลัง ให้คำแนะนำหน่วยงานท้องถิ่นที่ประสงค์จะกู้ยืมแหล่งเงินกู้ วงเงินกู้ การวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการลงทุนทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลการคลัง งบประมาณ และการกู้ยืมของท้องถิ่น จัดทำดัชนีเตือนภัย (early warning) เพื่อเป็นข้อมูลต่อทุกฝ่ายที่สนใจรวมทั้งประชาชน

๕) ให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้โดยการออกพันธบัตร การจำหน่ายพันธบัตรเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการระดมทุนระยะยาวเพื่อการลงทุนของท้องถิ่นซึ่งจะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวมหลายประการ คือ ๑) ระดมเงินทุนจากเจ้าของเงินทุนโดยตรงไม่ต้องผ่านสถาบันการเงิน ๒) อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ๓) ออกพันธบัตรจะส่งเสริมความน่าเชื่อถือขององค์กรและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นประชาชนและผู้ออมมีทางเลือกในการเก็บออมมากขึ้น นอกเหนือจากเงินฝากในสถาบันการเงิน

๖) ให้มีการอบรมให้ความรู้ให้เจ้าหน้าที่การคลังของท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจเรื่องของพันธบัตร วิธีการระดม เงินทุน และวิธีการจัดสรรเงินสะสมเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมและไม่สุ่มเสี่ยงมากเกินไป

๗) พิจารณาการแก้ปัญหาเดิมของการคลังท้องถิ่นซึ่งมักมีเงินคงคลังสะสมไม่แน่นอน เพราะจะกระทบต่อการออกพันธบัตรขายให้ประชาชนแล้วเมื่อถึงเวลากำหนดอายุพันธบัตร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจะไม่มีเงินชำระคืนพร้อมดอกเบี้ย การศึกษาควรครอบคลุมถึงการประกันความมั่นคงของพันธบัตรด้วย เพราะหนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช้หนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ รัฐจะไม่ค้ำประกัน

๘) **ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ครอบคลุมการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น และการเพิ่มขีดความสามารถ**





๑๐) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยรายจ่ายที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินสะสมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเงินส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ทราบทุกเดือน แต่มีการปิดลับไม่ยอมเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเมื่อตรวจสอบจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วไม่เข้าข่ายข้อมูลลับ และเมื่อมีการร้องขอข้อมูลก็ไม่ยอมให้ข้อมูล ส่งผลต่อความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทบต่อการจัดสรรงบประมาณของประเทศในภาพรวม ส่งผลกระทบต่อการวางแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อแก้ไขปัญหาให้มีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ต้องมีการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการข้อมูลกลางของท้องถิ่นโดยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลในด้านภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง สำหรับให้เป็นข้อมูลกลางของส่วนราชการและสาธารณชนได้รับทราบ โดยให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

### ตัวอย่าง การเปิดเผยข้อมูล

เดือน.....

สำนักงาน.....(อบจ. อบต. เทศบาล)

### รายงาน รับ-จ่าย เงินสด

จนถึงปัจจุบัน		รายการ	รหัสบัญชี	เดือนนี้
ประมาณการ บาท	เกิดขึ้นจริง บาท			เกิดขึ้นจริง
		รายจ่าย งบกลาง		
		เงินเดือนฝ่ายการเมือง		
		เงินเดือนประจำ		
		ค่าตอบแทน		
		ค่าใช้สอย		
		ฯลฯ		
๒๓๔,๖๗๔,๐๓๓	๕๗,๒๓๕,๔๑๓	รายรับตามงบประมาณ		๒๐,๒๔๐,๗๘๔

เดือน.....

สำนักงาน.....(อบจ. อบต. เทศบาล)

## รายงาน รับ-จ่าย เงินสด

จนถึงปัจจุบัน		รายการ	รหัสบัญชี	เดือนนี้
ประมาณการ บาท	เกิดขึ้นจริง บาท			เกิดขึ้นจริง
		ยอดยกมา รายรับ		
		ภาษีอากร		
		ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต		
		รายได้จากทรัพย์สิน		
		รายได้จากสาธารณูปโภคและ การพาณิชย์		
		รายได้เบ็ดเตล็ด		
		รายได้ทุน		
		ภาษีจัดสรร		
		เงินอุดหนุนรัฐบาล		
		ฯลฯ		
๒๓๔,๖๗๔,๐๓๓	๔๗,๒๓๕,๔๑๓	รายรับตามงบประมาณ		๑๘,๒๔๐,๗๘๔

## รายงานสรุปรายยอดเงิน

อปท.	เงินสะสม	เงินทุนสำรองสะสม	เงินสะสมคงเหลือ	เงินทุนสำรองสะสมคงเหลือ
อบจ....				
เทศบาล...				
เทศบาล...				
เทศบาล...				
อบต.....				
อบต.....				
ฯลฯ				

## รายงานสรุปยอดเงินฝากธนาคารและเงินสะสม

ชื่อ อปท.	เงินฝาก ธนาคาร	เงินสะสม ๑ ต.ค.๖๐	เงินทุนสำรอง เงินสะสม	เงินสะสม คงเหลือ	เงินทุนสำรอง เงินสะสม คงเหลือ
อบจ.....					
ธนาคาร....					
ธนาคาร....					
ฯลฯ					
เทศบาล					
ธนาคาร....					
ธนาคาร....					
ฯลฯ					
อบต.					
ธนาคาร....					
ธนาคาร....					
ฯลฯ					

## ๑๑) แก้ไขปัญหาของสหการในประเทศไทยดังนี้

๑๑.๑) ประเทศไทยไม่มีแบบของการตั้งสหการ ดังนั้น ถ้าจะให้ง่ายขึ้นรัฐบาลต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากลางว่าด้วยการตั้งสหการกลาง หลังจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์ที่จะตั้งสหการให้ออกเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย (ในการจัดตั้งเทศบาลเมื่อก่อนต้องออกพระราชกฤษฎีกาแต่ปัจจุบันใช้ประกาศของกระทรวงมหาดไทย)

๑๑.๒) **ปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๘** จากข้อความเดิมเป็นดังนี้ ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอื่น เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นมาเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนของท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้อำนาจซึ่งอำนาจ หน้าที่ และระเบียบวิธีการดำเนินงานเอาไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการและการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

๑๑.๓) **ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐** โดยเพิ่มเนื้อหา ดังนี้ ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอื่น เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือท้องถิ่นอื่นก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นมาเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนของท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้แต่โดยตราเป็น

พระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดซึ่งอำนาจ หน้าที่ และระเบียบวิธีการดำเนินงานเอาไว้ การยุบเลิก สหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการและการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

**๑๑.๔) ปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๗๓** จากข้อความเดิมเป็นดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตหรือ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยร่วมมือกับสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอื่นจัดตั้งเป็นองค์การ นิติบุคคลขึ้นมาเรียกว่า สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้แทนของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมอยู่ด้วย การจัดตั้งสหการจะทำได้แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้กำหนดซึ่งอำนาจ หน้าที่ และระเบียบวิธีการดำเนินงานเอาไว้ การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการ และการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

**๑๒) ปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมือง**

ต้องมีแผนปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองเพื่อสร้างพลเมืองที่มีวัฒนธรรม ประชาธิปไตยเมื่อประชาชนได้รับการสร้างให้เป็นพลเมืองที่มีวัฒนธรรมประชาธิปไตยแล้ว คนเหล่านี้ จะมีสำนึกไม่หลบหลีกและการเสี่ยงในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีความ ต้องการในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ติดตามการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะที่ทำให้ประชาชนเห็นว่า ภาษีเหล่านั้นกลับคืนสู่ประชาชนในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า

## ๑.๓ ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา	ข้อเสนอแนะ/แนวทางปฏิรูป
๑.	องค์กรการบริหารงานบุคคล	แบ่งตามประเภทของอปท. และมี ๓ ระดับ (ก.ธ. ก.กลาง ก.จังหวัด)	มีมาตรฐานการพิจารณาที่แตกต่างกัน มีความล่าช้า	ให้ ก.ธ. และ ก.กลาง ยุบรวมเป็น ก.ธ. ส่วน ก.จังหวัด ปรับเป็น อ.ก.ธ.
๒.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น	ขึ้นอยู่กับปริมาณงานและคุณภาพของงาน ซึ่งเป็นไปตามขนาดของ อปท.	ผู้ที่อยู่ใน อปท. ขนาดเล็ก มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานน้อยกว่าผู้ที่อยู่ใน อปท. ขนาดใหญ่	ปรับโครงสร้าง อปท. ให้มีขนาดใหญ่ เพื่อสร้างความก้าวหน้าในหน้าที่การงานให้แก่บุคลากรในสังกัด และจูงใจข้าราชการให้มีการถ่ายโอนมากขึ้น
๓.	ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของข้าราชการถ่ายโอน	เมื่อได้โอนไปสังกัด อปท. แล้ว หากส่วนราชการเดิมมีอัตราตำแหน่งในระดับสูง ขึ้นว่างลงข้าราชการผู้นั้น ไม่มีสิทธิ์สมัครเข้ารับการคัดเลือก	มีการถ่ายโอนบุคลากรไปยัง อปท. เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ	ให้ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปยัง อปท. แล้ว ได้มีสิทธิ์กลับมาสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับที่สูงขึ้นในส่วนราชการเดิมได้
๔.	การจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน	รัฐจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามตัวของข้าราชการผู้ที่ได้ถ่ายโอน เช่น การถ่ายโอนข้าราชการสถานีอนามัย ตำบล เป็นต้น	เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือเลื่อนระดับสูงขึ้นหรือโอนต่อไปยัง อปท. อื่น ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณให้กับ อปท. ที่รับถ่ายโอนในครั้งแรก ในการจ้างบุคลากรทดแทน	รัฐควรจัดสรรงบประมาณเป็นเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้กับข้าราชการที่ถ่ายโอน ตามอัตราตำแหน่งโดยพิจารณาตามกรอบของภารกิจเช่นเดียวกันกับการถ่ายโอนข้าราชการครู
๕.	การสรรหา	อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคลากรมาดำรงตำแหน่งที่ว่างใน อปท.	มีการทุจริต ไม่ได้มาตรฐาน และใช้ระบบอุปถัมภ์	ให้ ก.ธ. ดำเนินการสรรหาแทน อปท.
๖.	การโอน	ต้องครบ ๓ องค์กรประกอบ คือ เจ้าตัวประสงค์ อปท.	ขาดความคล่องตัว มีความขัดแย้งแต่ไม่สามารถโอนได้ มี	กรณีมีเหตุผลจำเป็น ให้ ก.ธ. มีอำนาจให้โอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้

ที่	เรื่อง	ปัจจุบัน	สภาพปัญหา	ข้อเสนอแนะ/แนวทางปฏิรูป
		ปลายทางยินดีรับโอน และ อปท.ต้นทางยินยอมให้โอน	การเรียกรับ ผลประโยชน์	
๗.	การบริหารงาน บุคคล	นายก อปท. มีอำนาจ หน้าที่ในการบริหารงาน บุคคลของท้องถิ่นในทุก กรณี	เกิดความล่าช้าไม่ คล่องตัวในการ บริหารงาน	ให้นายก อปท. รับผิดชอบ การบริหารงานบุคคลเฉพาะ ของปลัด รองปลัด และหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนข้าราชการอื่น และลูกจ้าง ตลอดจนพนักงาน จ้างให้เป็นอำนาจของปลัด อปท.
๘.	การโอน สับเปลี่ยนข้าม ประเภท อปท.	ไม่สามารถดำเนินการได้	ความไม่คล่องตัวใน การบริหารงาน บุคคล	ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น สามารถโอนสับเปลี่ยนข้าม ประเภทของ อปท. ได้
๙.	การจ้าง พนักงานจ้าง	ไม่ได้กำหนดจำนวนที่ แน่นอน แต่ อปท. ต้องมี ภาระค่าใช้จ่ายด้านการ บริหารงานบุคคล ไม่เกินร้อยละ ๔๐	มีการจ้างพนักงาน จ้างเป็นจำนวนมาก เกิดภาวะคนล้นงาน	ให้ถือหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่าย บุคลากรร้อยละ ๔๐ เช่นเดิม
๑๐.	วาระการดำรง ตำแหน่งของ ปลัด อปท.	ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง ในแต่ละ อปท.	ยึดติดกับตำแหน่ง ไม่มีการเปลี่ยนเพื่อ สร้างองค์ความรู้ ประสบการณ์ และ ทักษะในการ ปฏิบัติงานในต่าง พื้นที่	ให้มีการกำหนดวาระการ ปฏิบัติหน้าที่ของปลัด อปท. แห่งละไม่เกิน ๔ ปี แต่เมื่อ ครบวาระการดำรงตำแหน่ง แล้ว จะดำรงตำแหน่งต่อไป หรือไม่นั้น ให้เป็นไปตาม ความประสงค์ของ อปท. แต่ละแห่ง โดยจะต้องยืนยัน ความประสงค์ด้วย

#### ๑.๔ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้

##### ๑) ปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑.๑) ปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ กฎหมาย และแนวทางดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การกำหนดสัดส่วนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยต้องปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนโดยรวม

๑.๒) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจ หลากรูปแบบ ทั้งการเผยแพร่ข้อมูลการจัดประชุม อบรม สัมมนา และให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระเบียบบังคับให้เปิดเผยและจัดให้มีการบริการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๔) กำหนดปัจจัยค่าแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม อาทิ ค่าตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการ ที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๕) มีมาตรการคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับผลร้ายจากการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

๒) มีกลไกการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพี่เลี้ยง และเป็นศูนย์รวมรวมข้อมูลข่าวสารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

๒.๑) มีกลไก กระบวนการที่ให้ภาคีทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมทางความคิดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในการปกครองท้องถิ่น อาทิ มีช่องทางให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะปัญหา

๒.๒) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณพัฒนาท้องถิ่น

๒.๓) ให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยเริ่มจากการปรับหลักสูตรพื้นฐานให้นักเรียนได้มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วม

๒.๔) ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อให้เกิดเศรษฐกิจฐานรากที่เข้มแข็ง

๒.๕) สร้างวัฒนธรรมการเมืองแนวใหม่ให้เกิดความเป็นพลเมือง โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมของท้องถิ่น

๒.๖) มีช่องทางหรือวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผยหรือในทางลับ เพื่อให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยและคลายความวิตกกังวล

๓) ศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละชุมชนว่าเป็นรูปแบบใด เพื่อให้ประชาชนในทุกชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและเข้าใจประโยชน์ส่วนร่วม ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าปัญหาปากท้องของประชาชน

๒. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป : ด้านภารกิจและการจัดตั้ง การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน

**๒.๑ ข้อเสนอแนะด้านภารกิจและการจัดตั้ง**

๑) เสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางในการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ดังนี้

๑.๑) ปรับปรุง แก้ไขร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ...

- “องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายอำนวยการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และสนับสนุนงานด้านวิชาการ ด้านเทคนิค และการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และรับผิดชอบภารกิจด้านการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะโครงการที่เป็นภาพรวมของจังหวัด”

๑.๒) ปรับปรุง แก้ไขร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ...

- “เทศบาล เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดกิจกรรมสาธารณะและการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ”

๑.๓) ปรับปรุง แก้ไขร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ...

- “องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยปฏิบัติการจัดกิจกรรมสาธารณะและการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการโดยรัฐให้การสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชน หรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อนุมัติให้ดำเนินการ”

- แนวทางการดำเนินการเพื่อยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ ยังไม่มีการยกฐานะ สามารถดำเนินการได้ ๓ แนวทาง ดังนี้

(๑) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มี การยกฐานะ ต้องมีการประชุมมติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงเจตนา รรมณ์เลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง เพื่อยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่

(๒) ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่ เนื่องด้วยยังไม่มีกรยกฐานะ ต้องมีการประชุมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงเจตนารมณ์เลือกรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง เพื่อควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่หรือยกฐานะเป็นเทศบาล ก่อนการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหม่

(๓) หลังการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากประชาชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงเจตนารมณ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลหรือควบรวมตาม ข้อ (๒) ก็ทำได้โดยทำประชามติและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้จัด

ทั้งนี้ ในการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีควบรวม ให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่มีใช้การบังคับ และจะต้องเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยจะต้องพิจารณาให้รอบด้านเพื่อมิให้นำไปสู่ปัญหาทางการเมืองของท้องถิ่นไทย

**๒) เสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง** เพื่อรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินงานได้ตามภารกิจที่รัฐมอบให้จากกระทรวง ทบวง กรมให้ชัดเจน เพื่อความถูกต้องและความคล่องตัวและป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๒.๑) กำหนดภารกิจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ภารกิจ ๕ ด้าน ๒๕ งาน ๘๓ กิจกรรม เพื่อรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ตามภารกิจที่รัฐมอบให้อย่างชัดเจน เพื่อความถูกต้องและความคล่องตัวและป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๒.๒) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกดำเนินการตามสมัครใจ ตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่ โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือร่วมลงทุนกับเอกชนหรือรัฐสนับสนุนให้ตามความจำเป็นและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ดำเนินการ ได้แก่ ภารกิจด้านที่ ๖ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุน

๒.๓) กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบให้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการและภาคเอกชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อความถูกต้องและความคล่องตัวและป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และไม่เกิดปัญหาจากการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐ

๒.๔) ควรกำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ขาดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบให้ชัดเจน อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ

๒.๕) ควรกำหนดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแก้ไขปัญหการดำเนินการภารกิจที่ทับซ้อนกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจลักษณะใกล้เคียงกัน หรือดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน และมีกลุ่มประชากรเป้าหมายเดียวกัน

๒.๖) รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมอบทั้งภารกิจ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณที่ส่วนราชการเดิมดำเนินการอยู่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบโดยทันที

๓) เสนอปรับปรุงแก้ไข หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานตามภารกิจที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาตามศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รายได้ จำนวนประชากร พื้นที่ ความหนาแน่นของประชากรและประชากรแฝง เพื่อแก้ไขปัญหาความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

## ๒.๒ ข้อเสนอแนะด้านการคลังเกี่ยวกับรายได้

๑) แนวทางปฏิบัติโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย

- ให้นำหน่วยงานดำเนินการตามแนวทางที่เสนอในข้อ ๑.๒.๒ หน้า ๑๔๙

๒) แนวทางที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑) ดำเนินการตามข้อ ๑.๒.๓ หน้า ๑๕๓

๒.๒) เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้อย่างเร่งด่วน ให้ยกร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ดังนี้

๒.๒.๑) ยกร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... (ผนวก ง) โดยควรเพิ่มเติม เกี่ยวกับส่วนแบ่งภาษีสนามบิน ภาษีล้อเลื่อน ภาษีรังนกนางแอ่นที่ประชาชนสร้างตึกให้อยู่อาศัย ภาษีสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสังคม ภาษีการท่องเที่ยว ภาษีนิติบุคคล

๒.๒.๒) ยกร่างพระราชบัญญัติหน้าที่และการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... (ผนวก จ)

๒.๓) แก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดตั้งสหการได้

## ๒.๓ ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) แนวทางแก้ไขโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย

๑.๑) กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลให้โอกาสของข้าราชการถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับโอกาสกลับมารับราชการในส่วนราชการเดิมเมื่อมีตำแหน่ง หรือการปรับระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น

๑.๒) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านบุคลากรตามอัตราตำแหน่ง โดยพิจารณาตามกรอบของภารกิจ

๒) แนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง

- ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยกำหนดแนวทางตามที่เสนอไว้ในตารางแนวทางการปฏิรูป ข้อ ๑ และข้อ ๕ - ๑๐ หน้า ๑๖๔ ไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย

## ๒.๔ ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑) แนวทางแก้ไขโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย

๑.๑) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นจัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในแต่ละด้านอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ การให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการ การจัดเวทีประชาคม การจัดทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชน เป็นต้น และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบถึงสาระสำคัญของแผนนี้

๑.๒) ควรจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือนี้จะให้ข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ช่องทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม หรือวิธีการเสนอและยกย่องข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น และให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบในวงกว้างทั้งโดยสื่อเอกสารสิ่งพิมพ์การเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ รวมทั้งในระบบอินเทอร์เน็ตด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง

๑.๓) รัฐควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น ในมิติต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาครัฐและภาคประชาชนถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนยุทธศาสตร์นี้และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้ ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย เข้าร่วมในการจัดทำแผนด้วยเพื่อให้เกิดความรู้สึกของความเป็นหุ้นส่วน (partnership)

๑.๔) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่มประชาคมท้องถิ่น ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กลุ่มเยาวชน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรืออาจมอบหมายภารกิจบางประการให้กลุ่มประชาคมท้องถิ่นไปดำเนินการแทนก็ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล อาทิ กิจกรรมด้านศูนย์พัฒนาเด็ก กิจกรรมด้านพัฒนาเยาวชน กิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

๑.๕) ควรให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น ให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชนท้องถิ่น ในเรื่องนี้อย่างบูรณาการ โดยร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยใช้หลักสูตรกลางที่ผลิตขึ้นเป็น แนวทางการอบรม รวมทั้งขอความร่วมมือจากสำนักงานสาขาประจำจังหวัด ของสภาทนายความ ในการให้ความรู้และความช่วยเหลือแก่ประชาคมท้องถิ่นในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงาน ของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

๒) แนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้

๒.๑) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณให้ครอบคลุม ถึงการจัดทำประชาคม

๒.๒) ปรับปรุง กฎ ระเบียบ แผนดำเนินงานของท้องถิ่นโดยบัญญัติให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัววัดผล งานที่สำคัญ (Key Performance Indicators) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลต่อการที่รัฐบาล จัดสรรรายได้ให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๒.๓) แก้ไขเพิ่มเติม ทบทวน ปรับปรุง กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในหมวดการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เหมาะสม เพื่อสนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้น อาทิ การกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น จัดให้มีการแถลงผลการดำเนินการตามนโยบายทุกปีต่อที่ประชุมประชาคมท้องถิ่น รวมถึงจัดทำรายงาน ผลการดำเนินการในรอบปีเผยแพร่ให้สาธารณะได้รับรู้ ณ สำนักงาน และผ่านทางสื่อมวลชน รวมถึง ระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยการรายงานรายจ่ายประจำปี และบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณเมื่อสิ้นปี มาชี้แจง ให้ประชาคมท้องถิ่นทราบ และปิดประกาศให้ประชาคมท้องถิ่นได้รับรู้อย่างเปิดเผยและหรือร่วม แสดงความคิดเห็นก่อนส่งไปให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ความเห็นชอบต่อไปในกรณีของร่างแผนพัฒนา ท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนา

ท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การให้สภาท้องถิ่นจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่งตั้งบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกสภาและบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๕๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลให้ประชาชนทราบ และมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

๒.๔) กำหนดระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับที่เป็นกฎหมายกลางเพื่อสร้างแรงจูงใจ และสร้างการรับรู้ในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ควรได้รับการพัฒนาและมีโอกาส มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อการเสริมรายได้ และร่วมกำหนดทิศทางเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีส่วนร่วมในการปกครองด้วย

---

ออกแบบและพิมพ์ที่  
สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาราชการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาราชการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒

