

ด่วนที่สุด

ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๕๗๖๕



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
รศ. ๒๒๕๔๙
๒๒๕๔๙ ๕๗๖๕ ๑๑-๓๐

สพต.รับที่ ๙๖๘
วันที่ ๒๗ ส.ค. ๕๗
เวลา ๑๐.๔๐

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง สป ๑๖๘๕๗ ๕๗๖๕

รับที่ สป ๑๗๐๑๑/๕๗

วันที่ ๒๖ ส.ค. ๕๗ เวลา ๑๐:๒๐

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

ด้วยในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๘/๒๕๕๘ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกาศตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษารายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

(๑.๑) ประเทศชาติที่เจริญและสามารถต่อสู้แข่งขันบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลกได้ ประชาชนในชาติควรจะเป็นคนมีความรู้ เฉลียวฉลาด เข้มแข็ง อดทนในการต่อสู้ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมามีฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะขึ้นและคอยช่วยเหลือประชาชนอยู่ตลอดเวลา แม้จะปรารถนาดีแต่ก็ทำให้ประชาชนอ่อนแอ ฉะนั้น ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยควรกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาและกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจไปยังประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำและส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง มีบทบาทในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน เกิดความเข้มแข็งมากขึ้น เป็นลำดับ

(๑.๒) วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยร้อยกว่าปีก็เป็นไปด้วยความเชื่องช้า แม้จะมีการเร่งการเจริญเติบโตเพิ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ รวมทั้งการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่โดยภาพรวมแล้วก็ต้องถือว่า การปกครองท้องถิ่นของเราประสบกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ตลอดเส้นทางอันยาวไกลมาจนถึงปัจจุบัน

(๑.๓) การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่า ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนมาก และมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำกัดทั้งในเรื่องการบริหารจัดการ บุคลากร และงบประมาณ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการควบรวมให้จำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นมีน้อยลงแต่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

มีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ การดูแลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่ ๒) ขณะเดียวกันก็ควรลดการกำกับดูแลจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคลง แล้วมอบหน้าที่นี้ให้แก่ชุมชนและประชาชนเป็นผู้กำกับดูแล ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่พวกเขาเป็นผู้เลือกตั้งแทน ๓) เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานในภาพรวมคือจัดให้มีองค์กรระดับชาติที่จะขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างมีเอกภาพและดูแลบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง เช่น สภาหรือคณะกรรมการท้องถิ่นแห่งชาติ

(๑.๔) ข้อเสนอข้างต้นไม่ใช่การรื้อถอนอำนาจรัฐ หรือล้มความเป็น “รัฐเดี่ยว” ของประเทศไทย หากแต่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ทำให้เมืองไทยมีปัญหา สร้างองค์กรที่มีธรรมาภิบาล โปร่งใส เปลี่ยนแปลงประชาชนจากผู้อ่อนแอให้เป็น “พลเมือง” ผู้ตื่นรู้ในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ เกิดความรู้ความเข้าใจในวิถีประชาธิปไตยภาคปฏิบัติ ลดภาระรัฐบาลเพื่อให้มีเวลาไปต่อสู้กับโลกภายนอกและสุดท้ายคือหวังว่าเมื่อชุมชนท้องถิ่นมีความสำคัญ มีคน งาน เงิน และกิจกรรมการบริหารที่สูงมากกว่าเดิมแล้ว การต่อสู้ทางการเมืองระดับชาติจะลดความรุนแรงลงเพราะไม่เหลืออะไรให้ต้องต่อสู้เพื่ออำนาจและผลประโยชน์มากเท่าเดิม

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

(๒.๑) ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๒) ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง มีมาตรฐาน และคุณภาพ

(๒.๓) เกิดการเรียนรู้และสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนในการดูแลแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของตนเองในพื้นที่

(๒.๔) ประเทศชาติเข้มแข็ง รัฐบาลมีเวลาในการแก้ไขปัญหาระดับชาติและต่อสู้แข่งขันกับประเทศอื่นบนเวทีภูมิภาคและเวทีโลก

(๒.๕) บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(๒.๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(๒.๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้อย่างเข้มแข็ง

๓. ขั้นตอนและกรอบระยะเวลาการดำเนินการปฏิรูป

(๓.๑) การปฏิรูปการกระจายอำนาจ โดยออกแบบโครงสร้างและกำหนด กลไกใหม่ ๆ เพื่อเสริมสร้างการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจ จะต้องปฏิรูปในเรื่องต่าง ๆ ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสาระเรื่องความหมาย แนวคิด หลักการบริหาร ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่องค์กรบริหารท้องถิ่น แต่ละประเภทและรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการด้วยกันเอง ระหว่างองค์กรบริหารท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่น การทำแผนและสัญญา แผนปฏิบัติการราชการ แหล่งรายได้ ฐานภาษี การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรบริหารท้องถิ่น มาตรฐานการบริการสาธารณะ การกำกับติดตาม การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบของประชาชน และองค์กรกำหนดและบริหารนโยบายการกระจายอำนาจ

(๓.๒) การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น โดยออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมเพื่อให้สามารถบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กำหนดกลไกการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารงานท้องถิ่นให้มีความเป็นเอกภาพ โดยให้มีสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ และมีสำนักงานของตนเองเป็นหน่วยธุรการรองรับภารกิจมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง การเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะโดยพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำหลักเกณฑ์รายได้ประชากร พื้นที่ เป็นต้น มาเป็นข้อมูลเพื่อให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีสาระเรื่องประเภท รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคคล การกำกับดูแล การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรประชาชน การรายงาน และการรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

(๓.๓) การปฏิรูปการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางการกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องลดกำกับดูแลและกำหนดกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมากขึ้น การคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม และเป็นหลักประกันให้ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น การมีมาตรฐานกลางในการกำกับเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปเลือกปฏิบัติได้เอง รวมทั้งควรจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

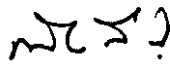
(๓.๔) การปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางในการปรับปรุงการเงินการคลังท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการเงิน จึงกำหนดแนวทางในการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นทั้งในเรื่องการกำหนดภาษีจัดเก็บเองประเภทใหม่ การแบ่งรายได้จากภาษีประเภทใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังกำหนดแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการจัดทำฐานข้อมูลภาษี การเพิ่มช่องทางในการชำระภาษี ตลอดจนกำหนดแนวทางการเพิ่มความโปร่งใสและธรรมาภิบาลโดยสนับสนุนการทำงานของกลไกตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังในทุก ๆ ด้าน เป็นต้น

(๓.๕) การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว โดยกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเพียงชุดเดียวเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงาน และผู้กำกับดูแลอย่างเหมาะสม นอกจากนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่ให้สูงจนเกินความจำเป็น และความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ จึงกำหนดให้มีกองทุนเงินเดือนและสวัสดิการสำหรับข้าราชการท้องถิ่นและลูกจ้างท้องถิ่น โดยให้มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรท้องถิ่นไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณภาพรวมท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็นทั้งการกระจายอำนาจ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น การกำกับ ตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเงิน การคลังท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น คือ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายเพียนฉาย กิระนันท์)

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ