



ที่ มท ๐๘๙๐.๒ / ๑๖๘๕๖

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

กันยายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น รวม ๓ เรื่อง (การยกฐานะเทศบาลนครแม่สอดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเมืองพัทยาและแนวทางการแก้ไข พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ และกรณีให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลโดยตำแหน่ง พร้อมทั้งข้อสังเกต)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๒๘๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

๑. ความเป็นมา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับรายงานของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ รวม ๓ เรื่อง ไปพิจารณาว่าสมควรจะดำเนินการในเรื่องใดได้หรือไม่ประการใดก่อน โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางในการรวบรวมผลการดำเนินการ แล้วแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. ผลการดำเนินการ

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ดังนี้

๒.๑ ความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

๒.๑.๑ รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การยกฐานะเทศบาลนครแม่สอดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เนื่องจากในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. ยังไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล จึงได้ลงมติให้ชะลอการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. จึงเห็นควรดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในขั้นต้นควรให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. เพิ่มเติม เพื่อให้มีความสอดคล้องและสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการ

/จัดตั้ง...

จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด และเป็นต้นแบบในการพิจารณาสร้างหรือปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบอื่น รวมทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาด้วย

๒.๑.๒ รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเมืองพัทยาและแนวทางแก้ไข

เนื่องจากขณะนี้อยู่ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการพิจารณาแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งรวมทั้งด้านการปกครองท้องถิ่นด้วย จึงเห็นควรรอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแนวทางการปฏิรูปแล้วเสร็จ จึงให้กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำผลการศึกษาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

๒.๑.๓ รายงานผลการพิจารณาศึกษา กรณีการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลโดยตำแหน่ง

เดิมอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล มีความซ้ำซ้อนกัน แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีความชัดเจนมิให้ซ้ำซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และความอาญาในหมู่บ้าน ตำบล อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่งถือว่าอยู่ในระบบราชการส่วนภูมิภาค ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด อยู่ในระบบราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อมีการแบ่งอำนาจหน้าที่กันชัดเจนแล้ว จึงไม่ควรกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่ง ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว และขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างท้องที่กับท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงควรให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแนวทางในการส่งเสริมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไปพร้อมกัน

สำหรับข้อเสนอให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน**ปีละครั้ง** จากเดิมที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๔ (๑๑) ได้กำหนดถึงเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งไว้ว่า “ ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำ อย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง...” นั้น เห็นว่าหากมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านปีละครั้งจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับอำเภอมากขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างชัดเจน เช่น ตามมาตรา ๑๔ (๖) ที่บัญญัติว่าผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรมี

คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน อย่างน้อยทุกห้าปีจึงมีความเหมาะสมแล้ว

๒.๒ ความเห็นของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

๒.๒.๑ กรณีศึกษา เรื่อง การยกฐานะเทศบาลนครแม่สอดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เห็นควรทบทวนร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. เนื่องจากรูปแบบ “นครแม่สอด” ที่ยกฐานะพระราชบัญญัติฯ ไว้ มีลักษณะเช่นเดียวกับเมืองพัทยา จึงควรศึกษาปัญหาที่เกิดจากเมืองพัทยามาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. โดยกำหนดลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้มีความแตกต่างจากเทศบาลหรือเมืองพัทยาอย่างชัดเจน เนื่องจากบริบทของพื้นที่เทศบาลนครแม่สอดมีจุดเด่นด้านการค้าขายชายแดนและมีแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมากและอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงควรมอบอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว เพื่อที่นครแม่สอดสามารถจัดบริการสาธารณะอย่างสะดวกและสามารถสนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษได้อย่างแท้จริง จึงเห็นสมควรชะลอ เรื่อง การยกฐานะเทศบาลนครแม่สอดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะของนครแม่สอดให้สามารถรองรับการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจพิเศษและผลกระทบที่มีต่อนครแม่สอดด้วย

๒.๒.๒ กรณีศึกษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเมืองพัทยาและแนวทางการแก้ไข เห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากเทศบาล โดยมีการเจริญเติบโตมากทำให้มีภาระหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะหลากหลายขึ้น เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาอาชญากรรม สถานบริการ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่เกิดจากการเป็นเมืองท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้น เมืองพัทยาควรมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งกำหนดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การบริหารงาน ระบบงบประมาณ การเงินการคลัง เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้และมีบุคลากรมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว จึงเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่และโครงสร้างเมืองพัทยาโดยเร็ว เนื่องจากปัจจุบันปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ได้เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งแตกต่างจากกรณีเทศบาลนครแม่สอดที่ยังไม่ทราบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ และสามารถแก้ไขปัญหาลักษณะที่เกิดขึ้นแก่เมืองพัทยาได้ นำไปเป็นต้นแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ ได้

๒.๒.๓ กรณีศึกษาให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลโดยตำแหน่ง มีข้อสังเกตว่า การที่ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคมารับตำแหน่งสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง

/ในการปฏิบัติ...

ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในหลักการความมีอิสระในการดำเนินงาน ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปัจจุบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ผ่านผู้บริหารท้องถิ่นได้อยู่แล้ว หากไม่ดำเนินการก็สามารถรายงานนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลโดยตำแหน่งยังขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงควรมุ่งเน้นส่งเสริมความร่วมมือ การประสานงานกับทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลมากกว่าที่จะกำหนดให้เป็นสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลโดยตำแหน่ง โดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนนายอำเภอ ให้ปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวก การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันอาชญากรรมอันเป็นบทบาทที่แท้จริงของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองอย่างจริงจัง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อันจะทำให้ประชาชน ได้รับทั้งบริการสาธารณะตามความต้องการ พร้อมกับความสงบสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินควบคู่กันไป

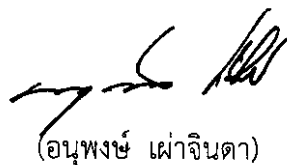
๓. ข้อเสนอ

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้นำผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(อนุพงษ์ เผ่าจินดา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง

โทร ๐-๒๒๕๑-๕๐๐๐ ต่อ ๒๓๗๒-๓