สมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป
ระดับพื้นที่และระดับชาติ ปี 2555

การผลักดันกฎหมายการกระจายอำนาจสู่วาระแห่งชาติในการปฏิรูปประเทศไทย

ฉบับวันที่ 23 มกราคม 2555



ภาคีสมาชิกสมัชชา

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย
สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
สมาคมสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สมาคมข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย
สมาคมข้าราชการส่วนตำบลและเทศบาล
สมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ภาคีสนับสนุน

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
สำนักงานปฏิรูป
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย



สมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป ระดับพื้นที่และระดับชาติ ปี 2555

คณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป

1. นายสมพร ใช้บางยาง	ประธาน
2. นายธวัชชัย ฟักอังกูร	รองประธาน
3. นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย	กรรมการ
4. นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	กรรมการ
5. นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย	กรรมการ
6. นายกสมาคมสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กรรมการ
7. นายกสมาคมข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย	กรรมการ
8. นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย	กรรมการ
9. นายกสมาคมข้าราชการส่วนตำบลและเทศบาล	กรรมการ
10. ประธานสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย	กรรมการ
11. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
12. นายชาตรี อยู่ประเสริฐ	กรรมการ
13. นายทนงศักดิ์ ทวีทอง	กรรมการ
14. นายสุริยา ยีขุน	กรรมการ
15. นายสิน สื่อสวน	กรรมการ
16. นางปราณีต ถาวร	กรรมการ
17. นายวีระศักดิ์ เครือเทพ	กรรมการ
18. ผู้แทนสำนักงานปฏิรูป	กรรมการ
19. ผู้อำนวยการสำนักสนับสนุนสุขภาวะชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ	กรรมการและเลขานุการ

สมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป ระดับพื้นที่และระดับชาติ ปี 2555

คณะทำงานพิจารณาประเด็นยกร่างกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. นายธวัชชัย ฟักอังกูร	ประธานคณะทำงาน
2. นายวีระศักดิ์ เครือเทพ	คณะทำงาน
3. นายชาตรี อยู่ประเสริฐ	คณะทำงาน
4. นายทนงศักดิ์ ทวีทอง	คณะทำงาน
5. นายทวีศักดิ์ ศรีทองกิติกูล	คณะทำงาน
6. นายธนาวุฒิ ถาวรพราหมณ์	คณะทำงาน
7. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	คณะทำงาน
8. นายนพคุณ ดิลกภากรณ์	คณะทำงาน
9. นายชาญยุทธ เกื้อการุณ	คณะทำงาน
10. นายพัสกร ใยน้อย	คณะทำงาน
11. นายวิจารณ์ กุลชนะรัตน์	คณะทำงาน
12. นายสกล เหลืองไพฑูรย์	คณะทำงาน
13. นายสุทร บุญสิริชูโต	คณะทำงาน
14. นางปราณีต ถาวร	คณะทำงานและเลขานุการ

การผลักดันให้มีการตรากฎหมายท้องถิ่น
จาก **แนวคิดและเจตนารมณ์ของคนท้องถิ่น**
ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วม
จากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเปิดกว้าง
จึงเป็นหลักประกันที่สำคัญว่าการกำหนด
มาตรการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ
ในทศวรรษต่อไป
จะสามารถเดินหน้าไปอย่างต่อเนื่อง
และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความเป็นอิสระ
ในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง



หัวใจสำคัญของกฎหมายเหล่านี้ คือ
การส่งเสริมหลักความเป็นอิสระ
ในการปกครองตนเอง
ของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง
เนื้อหาของกฎหมายจึงควรมีบทบัญญัติที่รองรับ
ต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น
ในการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะ
ตามความต้องการของประชาชน

การกระจายอำนาจของไทยยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปเป็นร่างเมื่อครั้งที่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น และมีเจตนารมณ์ที่ต้องการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในการนี้ มาตรา 283 และ 303 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 กำหนดให้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โดยที่กฎหมายเหล่านี้จะต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การผลักดันให้มีการตรากฎหมายท้องถิ่นจากแนวคิดและเจตนารมณ์ของ “คนท้องถิ่น” ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเปิดกว้าง จึงเป็นหลักประกันที่สำคัญว่าการกำหนดมาตรการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในทศวรรษต่อไปจะสามารถเดินหน้าไปได้อย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง หลักการสำคัญที่ควรได้รับการบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายท้องถิ่นทั้ง 4 ฉบับมีดังต่อไปนี้

หลักการสำคัญของ ประมวลกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายนี้ควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการดูแลและปกครองตนเองและจะต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยที่ชุมชนและ/หรือภาคประชาชนสามารถรวมกลุ่มเพื่อเสนอให้มีการจัดตั้ง ยกฐานะ หรือยุบเลิก/ยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมและจำเป็น และสามารถกำหนดรูปแบบ โครงสร้างการบริหาร และ/หรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพื่อให้มีศักยภาพและมีทรัพยากรในระดับที่เพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในชุมชน และเกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง

นอกจากนี้ กฎหมายควรเปิดโอกาสและสนับสนุนให้มีการดำเนินภารกิจเพื่อการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐหรือ

รัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและ/หรือภาคธุรกิจเอกชน โดยที่ไม่ควรมีบทบัญญัติใดๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้ง ยกฐานะ ยุบรวม หรือปรับเปลี่ยนฐานะ/ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินภารกิจร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ควรให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตจากผู้ที่กำกับดูแล ร่างกฎหมายควรมีบทบัญญัติในประเด็นสำคัญดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรจัดตั้ง **“สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ” หรือ ส.ท.ช.** โดยมีหน้าที่หลักดังนี้

1.1 กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจและยุทธศาสตร์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2 กำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อบังคับใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2. ส.ท.ช. ดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการ โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ และมีองค์ประกอบคณะกรรมการจาก 4 ฝ่ายได้แก่

2.1 รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 10 คน

2.2 ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือกกันเองจำนวน 12 คน ได้แก่ ผู้แทน อบจ. จำนวน 2 คน เทศบาล 3 คน อบต. 6 คน แล อปท.รูปแบบพิเศษ 1 คน

2.3 ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 คนคัดเลือกกันเองตามสัดส่วนดังนี้ อบจ. จำนวน 2 คน เทศบาล 3 คน อบต. 6 คน แล อปท.รูปแบบพิเศษ 1 คน

2.4 ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่น การเงินการคลังท้องถิ่น กฎหมายปกครองท้องถิ่น จำนวน 6 คน คัดเลือกโดยคำแนะนำของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และผู้มีประสบการณ์ตรงด้านการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาชน และผู้แทนองค์กรสตรี คัดเลือกกันเองจำนวน 6 คน

2.5 ให้มีสำนักงาน ส.ท.ช. มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากระทรวง ทำหน้าที่อำนวยการและเป็นสำนักเลขานุการให้แก่คณะกรรมการ ส.ท.ช.

3. หน่วยงานในสังกัด ส.ท.ช. ประกอบไปด้วย

3.1 **คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายเลขานุการ และมีฐานะเทียบเท่ากรม

3.2 **คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการจัดบริการประเภทใหม่และนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะของ อปท. โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีฐานะเทียบเท่ากรม

3.3 **คณะกรรมการการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีฐานะเทียบเท่ากรม

3.4 **คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายเลขานุการ มีฐานะเทียบเท่ากรม

4. เมื่อมีการจัดตั้ง ส.ท.ช. และหน่วยงานในสังกัดขึ้นแล้ว ให้โอนภารกิจของส่วนราชการที่ดำเนินการอยู่แต่เดิม พร้อมทั้งบุคลากร งบประมาณ และอุปกรณ์ต่างๆ ให้มาขึ้นกับ ส.ท.ช.และ/หรือหน่วยงานในสังกัด และให้ส่วนราชการเหล่านั้นยุบเลิกไป

5. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยท้องถิ่นใดจะได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ส.ท.ช.

6. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนมีสิทธิ์เสนอให้มีการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลงฐานะ ยุบหรือรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ากับแห่งอื่น ไม่ว่าจะเต็มพื้นที่หรือบางส่วน เพื่อประโยชน์สูงสุดในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ในการนี้ให้ ส.ท.ช.จัดทำหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเปิดเผยและไม่มีขั้นตอนยุ่งยากเกินความจำเป็น

7. โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย **สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น** (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับที่มา และจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นในกล่องข้อมูลที่ 1)

7.1 **สภาท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติระดับท้องถิ่น อำนาจทางการคลัง (การจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น การจัดสรรงบประมาณ และการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน และอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ฯลฯ

7.2 **ผู้บริหารท้องถิ่น** มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น และบริหารกิจการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้นำเสนอต่อประชาชนและต่อสภาท้องถิ่น

7.3 ทั้งนี้ กฎหมายควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนเลือกวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นตามที่เห็นสมควร อาทิ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง การเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาท้องถิ่น หรือรูปแบบผู้จัดการเมือง เป็นต้น

8 เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นในวงกว้างและมีหลักประกันว่าข้อเสนอและความต้องการของประชาชนจะได้รับความสนใจจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มติหรือประชามติของประชาชนมีผลผูกพันการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจของ อปท. ตามเหตุผลและความจำเป็น โดยมีขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ ดังนี้

8.1 การจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ

8.2 การมีส่วนร่วมในทางการคลัง การวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ และการก่อหนี้

8.3 การทำประชามติหรือประชาพิจารณ์ในเรื่องสำคัญๆ ที่กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน

8.4 การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

8.5 การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ในการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดให้มีค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความเหมาะสมและจำเป็น โดยคำนึงถึงฐานะทางการเงินการคลังขององค์กร

กล่องข้อมูลที่ 1
รายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละประเภท

1) กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

- มีสมาชิกสภา อบต. จำนวนหมู่บ้านละ 1 คน
- หาก อบต.ใดมีน้อยกว่า 6 หมู่บ้าน ให้มีจำนวนสมาชิก 6 คน โดยที่
  - หมู่บ้านที่มีประชากรมากกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 1,000 คน ให้หมู่บ้านนั้นมีสมาชิกสภาฯ ได้ 2 คน
  - หมู่บ้านที่มีประชากรเกินกว่า 1,000 คน ให้หมู่บ้านนั้นมีสมาชิกสภาฯ ได้ 3 คน

2) กรณีของเทศบาล

- เทศบาลตำบล มีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 12 คน
- เทศบาลเมือง มีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 18 คน
- เทศบาลนคร มีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 24 คน

3) กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

- จำนวนประชากรน้อยกว่า 500,000 คนลงมา ให้มีจำนวนสมาชิกได้ 24 คน
- จำนวนประชากรระหว่าง 500,001 - 1,000,000 คน ให้มีจำนวนสมาชิกได้ 30 คน
- จำนวนประชากรระหว่าง 1,000,001 - 1,500,000 คน ให้มีจำนวนสมาชิกได้ 36 คน
- จำนวนประชากรระหว่าง 1,500,001 - 2,000,000 คน ให้มีจำนวนสมาชิกได้ 42 คน
- จำนวนประชากรตั้งแต่ 2,000,001 คนขึ้นไป ให้มีจำนวนสมาชิกได้ 48 คน

9. เพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีบทบัญญัติที่สนับสนุนการดำเนินงานร่วมกันของท้องถิ่นกับภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะดังนี้

9.1 กำหนดประเภทภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียงกันสามารถดำเนินการร่วมกันได้โดยอาจเป็นท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทก็ได้

9.2 กำหนดประเภทภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างพื้นที่กันสามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันได้

9.3 กำหนดประเภทภารกิจที่ท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล อบต.) สามารถดำเนินการร่วมกับท้องถิ่นระดับบน (อบจ.) ได้

9.4 กำหนดภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกับรัฐ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมได้

10. ควรจัดตั้ง**กองทุนส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท** และให้อยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคลัง โดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

10.1 กองทุนส่งเสริมกิจการของ อปท. เป็นทางเลือกในการลงทุนและการกู้เงินของ อปท.

10.2 การบริหารกองทุนส่งเสริมกิจการของ อปท. ต้องโปร่งใส มีความเป็นมืออาชีพ และแข่งขันได้กับสถาบันการเงินภาคเอกชน

10.3 การเป็นสมาชิกกองทุนฯ ให้เป็นโดยความสมัครใจของ อปท. แต่ละแห่ง

10.4 คณะกรรมการบริหารกองทุนประกอบไปด้วย

- ผู้แทนผู้บริหารของ อปท.ที่เป็นสมาชิกคัดเลือกกันเองจำนวน 50 คน
- ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการคลังของ อปท. สศค. และกรมบัญชีกลาง
- ผู้แทนจากสถาบันการเงินภาคเอกชน หรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการเงินการคลัง

10.5 ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนแต่ละประเภทจัดทำหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน โดยให้คำนึงถึงศักยภาพทางการเงินการคลังของ อปท. ที่เป็นสมาชิก

10.6 ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนได้ไม่เกินกว่าจำนวนร้อยละ 10 ของยอดเงินกองทุน

10.7 เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานในแต่ละปี ให้รายงานผลการดำเนินงานให้แก่สมาชิกได้รับทราบเกี่ยวกับสถานะทางการเงินของกองทุน ผลงานที่ผ่านมาในการอนุมัติสินเชื่อและการลงทุนของ อปท. อัตราผลตอบแทนของกองทุน และแนวนโยบายการบริหารเงินกองทุนในอนาคต

11. กฎหมายควรให้**การรับรองสันนิบาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท** เพื่อให้เป็นสมาคมวิชาชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำและ/หรือผลักดันนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจ จัดทำแนวทางการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก และเสนอแนะแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานทางวิชาชีพให้แก่บุคลากรท้องถิ่น ในการนี้ กฎหมายควรกำหนด

11.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินงานสันนิบาติเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างการบริหารและระบบการทำงานของสันนิบาต บัญชีเงินเดือนค่าตอบแทน ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน เก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบ ระเบียบการเลือกตั้ง การประชุม และการดำเนินงานของคณะกรรมการ และระเบียบเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของสันนิบาต

11.2 สันนิบาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บเงินค่าบำรุงจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกได้ ทั้งนี้ตามอัตราที่กำหนดในระเบียบว่าด้วยการเงินของสันนิบาตที่จะถูกกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการดำเนินงาน

11.3 รัฐบาลควรให้เงินสนับสนุนการดำเนินงานของสันนิบาต อปท. แต่ละประเภท เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

11.4 คณะกรรมการดำเนินงานสันนิบาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีจำนวน 30 คน ซึ่งประกอบไปด้วย (สัดส่วน 20 : 5 : 5)

- นายก อบจ. / เทศบาล / อบต. ประเภทละ 20 คน คัดเลือกกันเอง
- ประธานสภา อบจ. / เทศบาล / อบต. ประเภทละ 5 คน คัดเลือกกันเอง
- ปลัด อบจ. / เทศบาล / อบต. ประเภทละ 5 คน คัดเลือกกันเอง

หลักการสำคัญของ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนและศักยภาพทางการเงินการคลังขององค์กร ในการนี้ **ควรให้อิสระแก่ อปท. ในการเลือกทำหรือรับถ่ายโอนภารกิจ** และเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้มีการกำหนดมาตรการรองรับที่สอดรับกัน ได้แก่ การถ่ายโอนงบประมาณ บุคลากร องค์ความรู้ อุปกรณ์เครื่องมือ และแผนการฝึกอบรมพัฒนาเพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินภารกิจนั้นได้อย่างราบรื่น ในทำนองเดียวกัน กฎหมายควรเปิดโอกาสให้ อปท. เลือกวิธีการดำเนินภารกิจต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเป็นผู้ตัดสินใจเลือกว่าบริการสาธารณะในชุมชนนั้นควรให้ใครเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ สาระสำคัญของกฎหมายนี้ควรมีดังนี้

1. ให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือ “กกถ.” ทำหน้าที่กำหนดแนวทางและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ มีฐานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม

2. คณะกรรมการ กกถ. ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ประเภทละ 12 คน

3. เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ควรมีการกำหนดประเภทภารกิจให้ชัดเจนที่จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งต้องระบุระยะเวลาในการดำเนินการ และแผนการถ่ายโอนทรัพยากรทางการเงินและงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ และองค์ความรู้ที่จำเป็นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน

4. ควรให้อิสระและให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกร้องให้มีการถ่ายโอนภารกิจ หรือไม่รับโอนภารกิจบางประเภท ตามจำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

5. ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์ให้มีการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะ (ยกเว้นภารกิจในการบังคับใช้กฎหมาย) แต่ทว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ยินยอมถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินภารกิจเหล่านั้นได้เองโดยไม่จำเป็นต้องขอให้มีการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ อีก ทั้งนี้ให้ กกถ. จัดทำหลักเกณฑ์และขั้นตอนเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว หาก อปท.ประสงค์จะจัดบริการสาธารณะประเภทใหม่ขึ้น อันมีผลทำให้ อปท. มีขอบเขตภารกิจเพิ่มเติมจากเดิมที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้ กกถ. กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการ และพิจารณาให้การรับรองอำนาจหน้าที่ของ อปท. ในการดำเนินภารกิจใหม่ๆ เหล่านั้น

6. ควรมีบทบัญญัติว่าการดำเนินงานใดๆ ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าหากส่งผลต่อวิถีชีวิตหรือความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน รัฐหรือหน่วยงานนั้นต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในชุมชนก่อนการดำเนินการ และจะต้องวางแผนการดำเนินงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. ส่วนราชการต่างๆ จะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจ ในกรณีที่พบว่าส่วนราชการไม่ถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ ให้ กกถ. นำเสนอเรื่องต่อ ส.ท.ช. เพื่อสั่งการให้ส่วนราชการดังกล่าวดำเนินการตามแผน และสั่งการให้สำนักงบประมาณปรับลดงบประมาณในการดำเนินภารกิจด้านนั้นของส่วนราชการลง และนำไปตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท.ที่รับโอนภารกิจดังกล่าว

8. ควรมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสและให้การรับรองการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของการจัดบริการสาธารณะ ในกรณีต่างๆ ดังนี้

8.1 อปท. ในพื้นที่ใกล้เคียงกันสามารถดำเนินการร่วมกันได้ โดยอาจเป็น อปท. ประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทก็ได้

8.2 อปท. ต่างพื้นที่กันสามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน

8.3 อปท. ระดับล่าง (เทศบาล อบต.) สามารถดำเนินการร่วมกับ อปท.ระดับบน (อบจ.)

8.4 อปท. สามารถดำเนินการร่วมกับรัฐ ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

8.5 อปท. สามารถดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน/ภาคประชาสังคมได้

9. ควรกำหนดให้ กกถ. ทบทวนความก้าวหน้าของการถ่ายโอนภารกิจตามแผนงานที่กำหนดเป็นประจำทุกปี และให้ปรับเปลี่ยนหรือพัฒนามาตรการผลักดันการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง

10. ให้ กกถ. สนับสนุนและอำนวยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ส่วนราชการและ อปท. โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อให้ อปท. สามารถรับโอนการดำเนินภารกิจดังกล่าวได้อย่างราบรื่น

หลักการสำคัญของ กฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการเงินการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการสำคัญอย่างน้อย 4 ประการที่ควรได้รับการบัญญัติไว้เป็นแนวปฏิบัติในกฎหมาย ได้แก่ (1) หลักความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. (2) หลักความสามารถตรวจสอบได้ (3) หลักความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น และ (4) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยที่ไม่ควรมีบทบัญญัติใดๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือส่งผลให้เกิดความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากรของ อปท. โดยไม่จำเป็น ดังมีหลักการที่สำคัญต่อไปนี้

1. ควรจัดให้มี **“คณะกรรมการการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคี** ประกอบไปด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่าๆ กัน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนารายได้และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน และมีมาตรการรองรับอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

1.1 จัดทำแผนพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดมาตรการรองรับ

1.2 จัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 จัดทำหลักเกณฑ์ ขั้นตอน แนวปฏิบัติ และการตรวจสอบการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 จัดทำระเบียบ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 เสนอแนะสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คำนึงถึงการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ในการนี้ไม่ควรนำเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มานับรวมเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ท้องถิ่นเพื่อคำนวณสัดส่วนดังกล่าว

1.6 จัดทำเป้าหมายและกำหนดมาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของ อปท.

1.7 ประเมินประสิทธิภาพในการบริหารการเงินและการคลัง และวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำเสนอนโยบายพัฒนาศักยภาพการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอแนะ ส.ท.ช. ต่อไป

1.8 จัดทำและพัฒนามาตรฐานด้านการเงิน การบัญชี และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดทำและพัฒนามาตรฐานการตรวจสอบด้านการเงินการบัญชี และการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานที่จำเป็น

2. **ควรกำหนดประเภทรายได้**ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ทั้งรายได้จากภาษีท้องถิ่นและรายได้ที่มิใช่ภาษีอากร และควรมีการจำแนกภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้เฉพาะเจาะจง (ดูรายละเอียดในกล่องข้อมูลที่ 2)

3. **ควรกำหนดประเภทภาษีที่ใช้ฐานร่วมกัน**ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (shared taxes) และกำหนดส่วนแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยคณะกรรมการการคลัง เพื่อป้องกันมิให้เกิดการเจรจาต่อรองหรือปัญหาการตีความส่วนแบ่งรายได้ภาษีกันในภายหลัง (ดูรายละเอียดในกล่องข้อมูลที่ 2)

4. ควรให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บ**ภาษีเสริม** (surcharge tax) จากฐานภาษีที่รัฐจัดเก็บอยู่แล้วตามจำเป็นและสภาพบริบทท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนดังนี้

4.1 หากท้องถิ่นใดเห็นสมควรเรียกเก็บภาษีเสริม จะต้องจัดให้มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างภาครัฐ (ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง) คณะกรรมการการคลัง ผู้แทน ส.ท.ช. ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาษีประเภทนั้นๆ

กล่องข้อมูลที่ 2 ประเภทของภาษีท้องถิ่นและภาษีที่ใช้ฐานร่วมกัน

(1) ภาษีท้องถิ่นของ อบต. และเทศบาลประกอบไปด้วย

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
- ภาษีป้าย
- ภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน
- ภาษีการพนัน
- อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น
- ภาษีสิ่งแวดล้อม
- ภาษีเพื่อการศึกษา
- ภาษีอื่นๆ

(2) ภาษีท้องถิ่นของ อบจ. ประกอบไปด้วย

- ภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน
- ภาษีค้าปลีกน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียม
- ภาษีค้าปลีกยาสูบ
- ภาษีการเข้าพักโรงแรม
- อากรรังนกอีแอ่น
- ภาษีสิ่งแวดล้อม
- ภาษีเพื่อการศึกษา
- ภาษีอื่นๆ

(3) ภาษีที่ใช้ฐานร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยการแบ่งส่วนรายได้ภาษีให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยการแบ่งส่วนรายได้ภาษีให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดย อปท.มีส่วนแบ่ง 3 ใน 7 ส่วน
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ โดย อปท. มีส่วนแบ่งร้อยละ 30
- ภาษีสรรพสามิต โดย อปท. มีส่วนแบ่งร้อยละ 30
- ภาษีสุรา โดย อปท. มีส่วนแบ่งร้อยละ 30
- ภาษียาสูบ โดย อปท. มีส่วนแบ่งร้อยละ 30
- ภาษีอื่นๆ

ทั้งนี้การแบ่งรายได้ภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการการคลัง

4.2 เมื่อที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่วมกัน ผู้บริหารของ อปท. จะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้การเรียกเก็บภาษีเสริมดังกล่าว และให้คณะกรรมการการคลังนำเรื่องเสนอ ส.ท.ช. เพื่อจัดทำประกาศรองรับ

4.3 เมื่อ ส.ท.ช. ให้การรับรองแล้ว อำนาจในการจัดเก็บภาษีเสริมของ อปท. มีสภาพบังคับในพื้นที่ อปท. เสมือนหนึ่งการจัดเก็บภาษีตามหลักกฎหมายภาษีทั่วไป

5. ควรให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนา**รายได้ประเภทใหม่**จากรายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (non-tax revenue) อาทิ ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าปรับ ฯลฯ ตามเหมาะสมและความจำเป็น โดยอาศัยอำนาจของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือค่าปรับต่างๆ ได้ตามกฎหมายรายได้ท้องถิ่นฉบับนี้ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจหรือบทบัญญัติรองรับจากกฎหมายอื่นๆ เป็นการเฉพาะอีก

6. ควรให้อำนาจในการกู้เงิน (debt financing) และการใช้จ่ายเงินสะสมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยกระทำผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการการคลัง

6.2 หลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ควรหมายความรวมถึง หลักการและเหตุผลในการขอกู้เงิน ประเภทและแหล่งเงินกู้ การวิเคราะห์ขีดความสามารถในการก่อหนี้ การวิเคราะห์โครงการลงทุน เงื่อนไขหรือผลบังคับผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ และผลการดำเนินโครงการที่ได้รับอนุมัติเงินกู้

7. ควรให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลังและงบประมาณของตนเอง และเพิ่มบทบาทของสภาท้องถิ่นในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยควรกำหนดให้

7.1 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นแล้ว ให้มีผลบังคับใช้ทันที โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติจากผู้กำกับดูแล (ส.ท.ช.) อีก

7.2 การใช้จ่ายเงินจากเงินกู้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (ยกเว้นเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนานุบาล) จะต้องตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการวางแผนการเงินของท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นสามารถตรวจสอบถึงเหตุผลความจำเป็นในการก่อหนี้ได้ โดยที่ขั้นตอนการขออนุมัติก่อหนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการการคลัง

8. เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ภาคเอกชน หรือภาคชุมชนดำเนินการจัดเก็บภาษี ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นๆ แทนได้ โดยหน่วยงานที่รับดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการในการจัดเก็บรายได้เหล่านั้นได้ตามความจำเป็น

9. ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันและต่างประเภท โดยควรมีการกำหนดเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง และแนวทางหรือมาตรการดำเนินการที่มีความเป็นรูปธรรม

10. ในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบด้านการเงินการบัญชีจากภายนอก หน่วยงานตรวจสอบจะต้อง

10.1 ให้อิสระแก่ อปท. ในการเลือกวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสม ประหยัด และสอดคล้องกับบริบทพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นและต่อความต้องการของประชาชนภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

10.2 ตีความกฎหมายหรือกฎระเบียบในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการให้บริการประชาชนและคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด

10.3 แสดงบทบาทเป็นผู้แนะนำปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่น ยึดถือมาตรฐานในวิชาชีพการตรวจสอบ และมีบรรทัดฐานในการตรวจสอบที่ชัดเจน

11. ในกรณีที่รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือโครงการใดๆ อันมีผลทำให้รายได้ของ อปท. ลดลง และ/หรือมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ อปท.เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการชดเชยจำนวนเท่ากับขนาดของการขาดรายได้และ/หรือขนาดของภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

12. เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะกรรมการการคลังคำนวณรายรับจริงของ อปท. หากพบว่ารัฐจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ไม่ครบตามจำนวนและเป็นสัดส่วนรายได้ตามที่ได้ตกลงไว้ตอนต้นปีงบประมาณ ให้รัฐจัดสรรายได้ภาษีหรือเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จนครบตามจำนวน

สาระสำคัญของ กฎหมายระเบียบบริหารข้าราชการท้องถิ่น

โดยสาระสำคัญ กฎหมายควรมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาหลักใน 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่นอยู่บนหลักคุณธรรม (merit system) (2) สนับสนุนให้บุคลากรท้องถิ่นปฏิบัติงานด้วยความเป็นวิชาชีพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและต่อนโยบายของฝ่ายการเมือง (political accountability) โดยมีโอกาสเจริญเติบโตก้าวหน้าในสายอาชีพตามแต่ศักยภาพการปฏิบัติงาน และ (3) กำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะต้องให้ความคุ้มครองแก่พนักงานที่มีความรู้ความสามารถว่าจะได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรมและมีความมั่นคงในอาชีพตามควร มีการให้รางวัลตอบแทนการปฏิบัติงานอย่างสมเหตุสมผล แต่อย่างไรก็ดี ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นควรกำหนดการดำเนินมาตรการทางวินัยให้เข้มข้นสำหรับผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่สามารถนำมาซึ่งการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเต็มตามศักยภาพ

1. ให้มี “คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หรือ “ก.ถ.” โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน กรรมการประกอบไปด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 7 คน ผู้แทนจากผู้บริหารของ อปท. จำนวน 8 คน ผู้แทนจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 8 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน โดยที่ ก.ถ. มีอำนาจหน้าที่

- ออกกฎ ระเบียบ และมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และกำหนดมาตรฐานกรอบอัตรากำลัง

- กำหนดมาตรการส่งเสริม ฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น และตรวจสอบติดตามผล
- แต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือให้พ้นจากตำแหน่ง ให้ความเห็นชอบในการโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นระหว่างจังหวัดและรับโอนจากข้าราชการประเภทอื่น
- จัดทำทะเบียนประวัติ บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าตอบแทนต่างๆ
- พิจารณาการโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นระหว่างจังหวัด

2. ให้มี “คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด” หรือ “อ.ก.ถ.จังหวัด” ประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน และมีกรรมการจากผู้แทนส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ซึ่งผู้ว่าฯ แต่งตั้ง 5 คน ผู้แทนผู้บริหารของ อปท. จำนวน 5 คน ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน อ.ก.ถ.จังหวัดมีอำนาจหน้าที่

- พิจารณาการโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดตามหลักเกณฑ์ของ ก.ถ.
- ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และเสนอต่อ ก.ถ.พิจารณาดำเนินการ
- ไกล่เกลี่ยการโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่นระหว่าง อปท. ภายในจังหวัด

3. ให้มี “อนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นใน อปท.ขนาดใหญ่” โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน และมีกรรมการประกอบไปด้วย ผู้บริหารท้องถิ่น 1 คน รองผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร 1 คน ประธานสภาท้องถิ่น 1 คน ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นใน อปท.นั้นจำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ทั้งนี้ อ.ก.ถ.ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่

- แต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ 6 ลงมาและลูกจ้าง
- ให้ความเห็นชอบการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีเกษียณ ขาดคุณสมบัติ ล้มละลาย จำคุก ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ลาออก ฯลฯ

4. ให้มี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น” (ก.พ.ถ.) มีจำนวน 7 คนซึ่งคัดเลือกมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ กรรมการกฤษฎีกา กรรมการ ป.ป.ช. ผู้พิพากษา อัยการพิเศษ ผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการประเภทผู้บริหาร โดยที่ ก.พ.ถ. มีอำนาจหน้าที่

- พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์คำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ หรือเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีที่ข้าราชการเห็นว่าได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม
- พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม และเสนอนโยบายต่อ ก.ถ.

5. ข้าราชการท้องถิ่นประกอบไปด้วย ข้าราชการท้องถิ่นสามัญ และข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยผู้บริหาร อปท. เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใน อปท.แห่งนั้น สำหรับตำแหน่งและสายงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดขึ้นโดย ก.ถ.

6. การแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตำแหน่งอื่นที่ ก.ถ.กำหนด ให้ อปท. แต่งตั้งจากบุคคลที่ อปท.คัดเลือกตามมาตรฐานการทดสอบความรู้ความสามารถ ซึ่งจัดทำขึ้นและดำเนินการทดสอบโดย สำนักงาน ก.ถ.

7. การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น

- การบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย รับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนเงินเดือน สอบสวน การลงโทษ การให้ออกจากราชการ ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ถ. กำหนด
- ให้สำนักงาน ก.ถ. จัดให้มีการสอบวัดความรู้เพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- การกำหนดอัตราส่วนการใช้จ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างเมื่อเทียบกับเงินรายได้ของ อปท. ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ถ. กำหนด

8. การโอนย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่น

- ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายได้ โดยให้นับอายุราชการต่อเนื่อง ในกรณีการโอนในจังหวัดเดียวกันให้ตกลงกันระหว่าง อปท.
- หาก อปท. ไม่สามารถตกลงกันให้ให้ อ.ก.ถ.จังหวัดพิจารณา
- การโอนข้ามจังหวัดเป็นอำนาจอนุมัติของ ก.ถ.

9. วินัย และการดำเนินการทางวินัย

- ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบเต็มศักยภาพ และหากเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารจะก่อให้เกิดผลเสียหายหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อราชการ ให้เสนอความเห็นเป็นหนังสือเพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งได้
- ในกรณีที่พบการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและมีพยานหลักฐานปรากฏชัด ให้ผู้บริหารดำเนินการทางวินัยทันที
- ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานปรากฏชัด ผู้บริหาร อปท. อาจดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบข้อเท็จจริง

10. การพ้นจากการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

- นอกเหนือจากกรณีการพ้นสภาพจากการตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ผู้บริหารท้องถิ่นอาจสั่งให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญได้ หากพบว่าข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ หรือมีความจำเป็นต้องยุบเลิกหน่วยงานหรือตำแหน่ง
- ในกรณีนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ อ.ก.ถ.จังหวัดหรือ ก.ถ. รับทราบและพิจารณาให้ความเห็นชอบ

11. การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

- ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ สามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ถ. ได้ภายใน 30 วัน และหากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้สามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง
- หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ให้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ถ. ได้

12. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรมดังนี้

- การรับและแต่งตั้งบุคลเข้ารับราชการให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาคและความเป็นธรรม
- การบริหารงานบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน และเป็นกลางทางการเมือง
- การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การให้ประโยชน์อื่นต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพและความประพฤติของข้าราชการ
- การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ

13. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มี “อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำจังหวัด” มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน มีผู้แทนส่วนราชการ 5 คนแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนจาก อปท. 5 คน ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน โดยคณะอนุกรรมการทำหน้าที่

- ให้ความเห็นชอบการบรรจุ แต่งตั้ง โอนและรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนวิทยฐานะ และการพ้นตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- ติดตามและตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- กำกับติดตามเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ความส่งท้าย

หัวใจสำคัญของกฎหมายเหล่านี้คือการส่งเสริมหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื้อหาของกฎหมายจึงควรมีบทบัญญัติที่รองรับต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน มีอำนาจอิสระในการระดมทรัพยากรและการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยที่มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่จำกัดการใช้อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ

ในการนี้ กฎหมายฉบับต่างๆ ที่จะได้รับการบัญญัติขึ้นไม่ควรกำหนดขั้นตอนการบริหารงานท้องถิ่นให้เกิดความยุ่งยากโดยไม่จำเป็น และไม่ควรให้อำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นแก่หน่วยงานราชการส่วนกลางมากเกินความจำเป็น ทั้งในส่วนของหน่วยงานที่มีอยู่ก่อนแล้วหรือหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคต เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินภารกิจของตนเองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายแล้ว เชื่อได้ว่าจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประชาชนและเกื้อหนุนต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างยั่งยืน