



สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

OFFICE OF THE PERMANENT SECRETARY FOR DEFENCE

กรอบความเห็นร่วม

ปฏิรูปประเทศไทย

ด้านการปกครองท้องถิ่น



คำนำ




คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติได้ดำเนินการจัดทำข้อมูล “การปฏิรูป : ด้านการปกครองท้องถิ่น” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหา และกรอบความเห็นร่วมของประชาชน สำหรับนำเสนอเป็นทางเลือกให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นำไปใช้เป็นข้อมูล ในการศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

การดำเนินงานประกอบด้วย การทบทวนข้อมูลจากหนังสือ รายงานการวิจัย เอกสาร และบทความที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น รวมถึงรวบรวมข้อมูลจากประชาชน ทั้งโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกการประชุมกลุ่มย่อย และรับข้อมูลที่เสนอผ่านทางโทรศัพท์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ จดหมาย ไปรษณียบัตร และข้อคิดเห็นจากองค์กรหรือหน่วยงานที่สนใจ การปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น จากนั้นจึงนำข้อมูลทั้งหมดมาสังเคราะห์ให้ได้กรอบ ความเห็นร่วมสำหรับเสนอให้กับสภาปฏิรูปแห่งชาติ





สาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้ประกอบด้วย บทนำ และ เนื้อหาหลัก ที่ครอบคลุม 2 ประเด็นหลักของการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น โดยในแต่ละประเด็นกล่าวถึง สภาพปัญหาและกรอบความเห็นร่วมของประชาชนซึ่งจะเป็นทางเลือกที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ

สารบัญ

คำนำ	ก
สารบัญ	ค
<input type="checkbox"/> บทนำ	1
<input type="checkbox"/> การบริหารราชการส่วนภูมิภาค	9
❖ สภาพปัญหา	9
❖ กรอบความเห็นร่วม	9
➢ การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค	11
➢ การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง	13
<input type="checkbox"/> การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	16
❖ สภาพปัญหา	16
❖ กรอบความเห็นร่วม	17
➢ การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	18
➢ เรื่องอื่นๆ	20
 การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	20
 การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20
 การตรากฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่	20

และแก้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

-  การผลักดันกฎหมายหลักต่างๆ ของท้องถิ่น 21
-  การจัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดและท้องถิ่น 21
-  การจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ 21
-  การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชน 21

□ บทนำ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตและการแข่งขันที่หลากหลายทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเมือง ความต้องการทรัพยากรที่มีมากขึ้นและแตกต่างกันออกไปตามลักษณะสภาพแวดล้อม รวมไปถึงความตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ทำให้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลาง รวมถึงหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีประสิทธิภาพในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนน้อยลงทุกขณะจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลตามความคาดหวังของประชาชนและสังคมในปัจจุบัน

การฟื้นฟูรากฐานของชุมชนและท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยภาครัฐต้องลดการผูกขาดอำนาจจากเดิมที่รวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง มาเป็นการกระจายอำนาจลงสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมทั้งต้องมีการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในกิจการงานที่สำคัญต่างๆ สู่ประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจดังกล่าว จะสัมฤทธิ์ได้ผลดีก็ต่อเมื่อมีการปรับโครงสร้าง หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างเหมาะสม มีการสร้างความเข้มแข็งให้กับส่วนภูมิภาคขึ้นในระดับหนึ่ง รวมทั้งส่งเสริมท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

กรณีนี้จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องทำการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างบูรณาการผ่านทาง การกระจายอำนาจบริหารสั่งการ รวมถึงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถลงไปในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้มากขึ้น รวมทั้งต้องมีการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไม่ให้เกิดช่องว่างหรือความทับซ้อนกันในภารกิจและหน้าที่ต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพและผลสำเร็จดังที่ประชาชนคาดหวัง

สภาพปัญหาของการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น

แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักสากล ซึ่งเป็นที่ยอมรับและมักถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล รวมถึงหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ แนวทางการปฏิรูปที่เน้นโครงสร้างและการกระจายอำนาจ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า โครงสร้างระบบราชการที่มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางของภาครัฐเป็นสำคัญ จะทำให้การทำงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และที่สำคัญจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่แตกต่างกันได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างและการกระจายอำนาจให้ขยายไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นโดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าหมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง โดยมีข้อปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการภารกิจแทบทุกอย่างของท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียว กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และ

การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางมักควบคุมไว้เด็ดขาด ก็คือการทหารและการต่างประเทศ

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่ช่วงปี 2535 กระแสการกระจายอำนาจได้ถือเป็นตัวแปรสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ จนเกิดกระแสผลักดันให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในระดับตำบล ในปี 2537 ซึ่งต่อมา หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็ได้ทำให้เกิด “ระบบการปกครองท้องถิ่น” ขึ้นในประเทศไทย อย่างสมบูรณ์ทางโครงสร้างและมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่รวมถึงกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษ ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศ เพื่อทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย รวมทั้งถูกคาดหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผลพวงจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นภายใต้ทิศทางของการกระจายอำนาจ มีเหตุผลที่มาอันเป็นความจำเป็นสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) **เหตุผลทางเศรษฐกิจ** เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดการกระจุกตัว เกิดภาวะการณ์ความแตกต่างของระดับชั้นความเจริญที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สาเหตุก็เนื่องมาจากความเจริญเติบโตก้าวหน้าทางด้านต่างๆ ที่ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นอยู่รอบบริเวณศูนย์อำนาจในส่วนกลางเป็นหลักเท่านั้น ทำให้ความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทวีความรุนแรงอย่างชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเหตุผลทางโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม จนเกิดเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ

(2) **เหตุผลทางการเมือง** ซึ่งเมื่ออำนาจอยู่ที่ส่วนกลางและเป็นผู้ตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรของแผ่นดินจากท้องถิ่นก็จะมีน้อยมาก ขณะที่หากมีการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้มากขึ้นก็จะสามารถลดความเข้มข้นของการแข่งขันอยู่ในพื้นที่เดียวได้ จึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจ เพื่อระดมคนที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญทางด้านต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

(3) **เหตุผลทางวัฒนธรรม** จากการที่มีความแตกต่างหลากหลาย จึงจำเป็นต้องให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลตนเอง รวมทั้งกำกับดูแลอำนาจรัฐมากขึ้น

ถึงแม้ว่าเหตุและปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวจะก่อให้เกิดกระแสผลักดันการกระจายอำนาจ การปกครองขึ้นในประเทศไทยมาอย่างยาวนานหลายทศวรรษ การปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นก็ยังไม่ได้ถูกดำเนินการให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมได้ โดยเฉพาะยังไม่สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นหรือมิได้ทำให้เกิดการกระจายเจ้าหน้าที่ลงไปในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังแต่อย่างใด

ตัวอย่างที่ชัดเจนจะเห็นได้จากการที่ เมื่อพิจารณาลักษณะงานของกระทรวง ทบวง กรมโดยทั่วไป เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม หรือแม้แต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นงานในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องลงไปปฏิบัติงานประจำ จะพบว่าเจ้าหน้าที่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มิได้มีการกระจายลงไปในพื้นที่แต่อย่างใด ทำให้เห็นได้ว่าความพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

โดยสรุป สภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อม และความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศชาติ จนต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ อาจสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประการหลัก คือ

1. ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ อาทิเช่น

1.1 ปัญหาด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไป และปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป ถึงแม้ว่าในพื้นที่ที่มีการบริหารรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร จะถูกมองว่ามีอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองเหมาะสมเพียงพออยู่แล้ว แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นกรณีเฉพาะที่มีได้ตอบโจทย์การกระจายอำนาจโดยรวม อีกทั้งในบางกรณียังก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวข้ออื่นๆ อาทิเช่น การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมและเป็นธรรม ให้แก่ประชาชนในส่วนอื่นๆ ของประเทศอีกด้วย

1.2 ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น

2. ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่

2.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น การที่โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วนคาบเกี่ยวหรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม นอกจากนี้้องค์ประกอบ

ที่สำคัญบางประการของโครงสร้างระบบการบริหารท้องถิ่นก็มีความไม่เหมาะสม และมีความสลับซับซ้อนสูงอีกด้วย

2.2 ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น ปัญหาด้านโครงสร้างหลักและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงปัญหาการคัดสรร เลือกลง หรือแต่งตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้าสู่อำนาจด้วย

3. ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่

3.1 ปัญหาด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น ปัญหาการกำหนดนโยบายและแผน การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการควบคุมตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติ เป็นต้น

3.2 ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่ครอบคลุมปัญหาทรัพยากรบุคคล ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ เป็นต้น

3.3 ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณของท้องถิ่น รวมไปถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นอีกด้วย

ความคาดหวังในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของประชาชน

การศึกษาของคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้รับข้อสรุปที่ชัดเจนว่า “ความคาดหวังของประชาชน” ที่ถือเป็นจุดมุ่งหมายหรือเหตุผลที่มีความสำคัญสูงสุด ซึ่งประชาชนและสังคมทุกภาคส่วนมีความเห็นร่วมกันว่าต้องการให้เกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ขึ้น

ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งนี้ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองมากขึ้นอย่างเหมาะสม มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ สั่งการ บริหาร และ กำกับดูแล ลงไปในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองและบริหารจัดการตนเองได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ซึ่งที่ผ่านมา ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถปกครองและบริหารจัดการตนเองได้อย่างเป็นอิสระ แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจต่างๆ โดยส่วนใหญ่ยังคงถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ขณะที่การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีบางส่วนที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ก่อให้เกิดช่องว่างของการบริหารและการให้บริการประชาชน

ความคาดหวังที่สำคัญประการสุดท้าย คือ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ควรจะต้องทำให้กระบวนการและกลไกต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นของผู้บริหารทุกระดับ เป็นไปอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้อย่างชัดเจน รวมทั้ง ต้องทำให้ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน รวมไปถึงข้าราชการทุกคนที่เกี่ยวข้อง มีจิตสำนึก ในการให้บริการประชาชน ตั้งใจสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง มีเกียรติและศักดิ์ศรี มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน ไม่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน ที่อาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันได้

กรอบความเห็นร่วมในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของประชาชน

เพื่อให้บรรลุความคาดหวังของประชาชนอันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสูงสุดตามที่กล่าวมาข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ทำการสรุปกรอบความคิดเห็นร่วมจาก

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับ ออกมาเป็น “แนวทางสำคัญที่เป็นความคิดเห็นร่วมในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ครอบคลุมไปถึงการปรับโครงสร้าง หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพและความชัดเจนมากขึ้นด้วย โดยมีแนวทางสำคัญแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ (1) *ประเด็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค* และ (2) *ประเด็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น* ซึ่งมีรายละเอียดตามที่กล่าวถึงเป็นรายประเด็นต่อไป

□ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

❖ สภาพปัญหา

สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ประกอบด้วย ความทับซ้อนกันในทางอำนาจการบริหารราชการระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถเกิดความเข้มแข็งจนสามารถเป็นหน่วยงานสนับสนุนทางด้านต่างๆ ให้กับราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพทั้งทางด้านกำลังคน งบประมาณ และการบริหารจัดการต่างๆ อีกด้วย ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีความรู้สึกว่าผู้บริหารและข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งถูกแต่งตั้งมาจากส่วนกลางตามอำนาจในการปกครองที่เป็นแบบแบ่งอำนาจ ไม่ได้เป็นคนในท้องถิ่นที่รับรู้ปัญหาและมีส่วนได้ส่วนเสียกับท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้นโดยตรง จึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่าไม่ได้เป็นการปกครองแบบที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง

❖ กรอบความเห็นร่วม

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ได้รวมทั้งสิ้น 2 เรื่อง

ได้แก่ เรื่อง การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค และ การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ
จังหวัดทางตรง โดยสามารถแยกอธิบายแต่ละเรื่องโดยสรุปได้ดังนี้





➤ การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค” เพื่อปรับบทบาทหน่วยราชการระดับจังหวัดให้เป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ และเป็นสาขาของส่วนกลาง เพื่อให้รัฐปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการเองเท่านั้น สามารถแบ่งแยกความคิดเห็นร่วมสำคัญออกเป็น *ข้อดี* และ *ข้อจำกัด* ประกอบการพิจารณา ได้ดังนี้

ข้อดี :

- ✚ เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร ทำให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารกิจการงานของท้องถิ่นตนเอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการส่วนรวมของท้องถิ่นมากขึ้น
- ✚ ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เนื่องด้วยราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้ กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่อาจกำหนดให้เหมือนกันไปหมดทั้งประเทศได้ เพราะความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพภูมิประเทศย่อมแตกต่างกันไป
- ✚ เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากขึ้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นยังทำให้กิจการต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปได้โดยรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อจำกัด :

-  การกระจายอำนาจหากมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ เนื่องด้วยอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ จนเกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวมในระดับหนึ่ง
-  อาจทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ จนทำให้การบริหารประเทศเกิดความไม่มั่นคงขึ้นได้
-  เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ จากการที่การเลือกตั้งทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก มากกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จนอาจสร้างความเสียหายมากกว่าประโยชน์ให้กับท้องถิ่น
-  เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยส่วนรวม เนื่องจากต้องมีการแย่งงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วนๆ ต้องมีเจ้าหน้าที่ เครื่องไม้เครื่องมือเฉพาะ ทำให้ขาดการบูรณาการให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นส่วนรวมทั้งประเทศ

➤ การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง” โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ภายใต้แนวคิดแบบ “จังหวัดจัดการตนเอง” โดยใช้เขตจังหวัดจัดการตนเองเป็นเขตเลือกตั้ง และเริ่มต้นที่จังหวัดที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีความพร้อมก่อน ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จในกรณีของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาซึ่งสามารถแบ่งแยกความคิดเห็นร่วมสำคัญออกเป็น *ข้อดี* และ *ข้อจำกัด* ประกอบการพิจารณา ได้ดังนี้

ข้อดี :

- ✚ เป็นการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจเป็นของตนเอง สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และบริบทที่แตกต่างหลากหลายของพื้นที่ โดยไม่ต้องรอรับฟังคำสั่งจากส่วนกลางที่ทำให้จังหวัดไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง
- ✚ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยราษฎรในท้องถิ่น ทำให้เกิดพันธะสัญญาโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ ผู้ได้รับเลือกมักจะต้องผลักดันนโยบายต่างๆ ที่ใช้ในการหาเสียงให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากกรณีของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งยังทำให้ได้ผู้รับเลือกเกิดความสนใจในการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง กระทั่งเกิดการเรียนรู้และฝึกฝนวิธีการปกครองให้ดีขึ้น

✚ การมีผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจสมบูรณ์ในจังหวัดเพียง “ตำแหน่งเดียว” ทำให้ไม่เกิดการบริหารงานที่ทับซ้อน และจะทำให้การบริหารงานส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์ภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัด :

✚ ยากที่จะกำหนดคุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งได้อย่างละเอียด ให้เหมาะสมเป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละพื้นที่หรือแต่ละจังหวัดได้

✚ ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งมักจะขาดประสบการณ์ความเป็นมืออาชีพ ต้องเสียเวลาในการเรียนรู้งาน และยังอาจเกิดความเสี่ยงจากการบริหารงาน ตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการผิดพลาด ต่างไปจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งที่มักจะมีประสบการณ์การบริหารสูง สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยทันที

✚ ทำให้เกิดการสั่นเปลื้องงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้ง เป็นจำนวนมาก

✚ เกิดปัญหาในการเป็นผู้บริหาร หัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ หัวหน้าส่วนราชการ รวมทั้งการประสานงานกับบุคลากรสายงานด้านความมั่นคง เช่น ทหาร ตำรวจ หรือสายกระบวนการยุติธรรม

✚ มีข้อจำกัดอย่างมากต่องานด้านความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นรัฐเดี่ยวได้

- ✚ ทำให้เกิดความแตกแยกของคนในชาติ แยกเป็นเขตและเป็นส่วนๆ ตามพื้นที่จังหวัด
- ✚ ผู้ว่าราชการจากการเลือกตั้งจะกลายเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูง รวมทั้งอาจขาดอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง จนส่งผลในทางลบทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน และการประพฤติมิชอบในรูปแบบต่างๆ ได้

□ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

❖ สภาพปัญหา

สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายรวมถึง การปกครองของกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษ ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ประกอบด้วย ปัญหาการขาดความอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการตนเอง เนื่องจากอำนาจ รวมถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ยังถูกคงไว้ที่ศูนย์กลาง ขณะที่การบริหารในระดับท้องถิ่นมักถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากราชการส่วนกลาง ที่ไม่ได้รับรู้ปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่บางส่วน ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่ยังคงทับซ้อนกันอยู่มาก ก็ทำให้ประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารลดน้อยลงไปอย่างยิ่ง สุดท้าย ในส่วนของกลไกในการคัดเลือกผู้เข้ามารับตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังถูกมองว่าไม่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอ อันนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับความโปร่งใส และความบริสุทธิ์ยุติธรรมในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับต่างๆ รวมไปถึงเรื่องของการประพฤติผิดมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชัน ในกระบวนการบริหาร เพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องของผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่สามารถตอบสนองและดูแลความต้องการต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

❖ *กรอบความเห็นร่วม*

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ได้รวม 2 เรื่องหลัก ได้แก่ เรื่อง การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และ เรื่องอื่นๆ โดยสามารถแยกอธิบายแต่ละเรื่องโดยสรุปได้ดังนี้

➤ การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)” โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง สามารถแบ่งแยกความคิดเห็นร่วมสำคัญออกเป็น ข้อดี และ ข้อจำกัดประกอบการพิจารณา ได้ดังนี้


ข้อดี :

- เป็นการลดปัญหาความทับซ้อนกันในเรื่องพื้นที่ งบประมาณ และการเก็บภาษี ระหว่างพื้นที่ของ อบจ. กับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาล และ อบต. รวมทั้งยังช่วยลดปัญหาความไม่เข้าใจ สับสน หรือเข้าใจผิดของประชาชนที่ทำให้ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและพื้นที่อย่างแท้จริง
- ทำให้เกิดการกระจายงบประมาณไปให้ท้องถิ่นต่างๆ ในระดับเทศบาล และ อบต. ให้เข้ามาดูแลให้ตรงจุดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น




ข้อจำกัด :

- การเลือกตั้ง อบจ. โดยราษฎรในท้องถิ่น เป็นการสร้างพันธะสัญญาโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงบประมาณ และงานสำคัญของท้องถิ่นให้ได้สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- ทำให้ขาดองค์กรประสานงานกลางในการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เพื่ออุดช่องว่างและเป็นที่พึ่งของท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่ท้องถิ่นขาด หรือในส่วนของ

พื้นที่ที่ทับซ้อนว่าอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด อาทิเช่น เรื่องของถนนทางหลวงที่เชื่อมระหว่างตำบล อำเภอ ที่ อบจ. มีหน้าที่เข้าไปดูแลนอกเหนือจากกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนส่วนรวมในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

 เรื่อง อื่นๆ

มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการที่เป็นความเห็นร่วมสำคัญ รวม 7 วิธี คือ

-  **การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก** เพื่อเสริมอำนาจ ขยายบทบาท และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยในอนาคตการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ “อบจ.” เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และ “เทศบาล” เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด สำหรับ “อบต.” และ “เทศบาลขนาดเล็ก” ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการพึ่งพาตนเองในด้านรายได้และงบประมาณดำเนินงานต่างๆ
-  **การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม** ในระดับที่พอเพียงต่อการดูแลประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำภายใต้หลักพื้นฐานของการกระจายอำนาจที่ว่าสัดส่วนงบประมาณส่วนใหญ่ของท้องถิ่นต้องถูกบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. จากส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างได้สัดส่วนเหมาะสมในเวลาเดียวกัน
-  **การตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่ และแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้อง** เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเป็นไปโดยกลไกภาคประชาชน ทั้งการจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบและรับรองผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความสมบูรณ์

- ✚ **การผลักดันกฎหมายหลักต่างๆ ของท้องถิ่น** ได้แก่ ประมวลกฎหมายท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายบริหารงานบุคคล ของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ผ่านมาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว
- ✚ **การจัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดและท้องถิ่น** เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัดและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นช่องทางในการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของพลเมือง ซึ่งจะเป็นกลไกหนุนเสริมกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระยะยาวต่อไป
- ✚ **การจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ** ให้เป็นกลไกกลางในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาระบบที่มีความยืดหยุ่นตามพื้นฐานทางวัฒนธรรม มีเอกภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการงบประมาณ และด้านการบริหารจัดการองค์กร
- ✚ **การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชน** ทั้งโดยการเพิ่มบทบาทสภาพลเมือง รวมถึงประชาชนทั่วไป ในการเข้ามามีส่วนร่วมต่างๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น นับตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตัดสินใจ การลงมือปฏิบัติ การทำหน้าที่ตรวจสอบ ไปจนถึงการร่วมรับผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังควรมีการลดบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันการตรวจสอบของ สตง. ยังไม่ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานหนึ่งเดียวกันทั้งประเทศอย่างชัดเจน แต่มัก

อาศัยธรรมเนียมปฏิบัติของผู้ตรวจในแต่ละภูมิภาคอันก่อให้เกิดความสับสน
และความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



คณะรักษาความสงบแห่งชาติ