



ที่ มท ๐๘๐๔.๕/๑๕๗๒๓

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๑๖๑๓๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ /
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ส่วนที่ สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๒๖๕๖ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ /
๓. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ส่วนที่ สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๙๐๓๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ตารางสรุปผลการพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อสังเกตตามร่าง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จำนวน ๑ ฉบับ
๒. บัญชีเอกสารพร้อมสำเนาหนังสือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๗ ฉบับ

ตามที่ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่า รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักรับรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา พร้อมข้อเสนอแนะไปพิจารณาร่วมกับกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของรายงานพร้อมข้อเสนอแนะดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวมแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะกรรมการต่อไป นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณารายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา แล้วมีความเห็นสอดคล้องกับหลักการในรายงานการพิจารณาศึกษา โดยมีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ พร้อมทั้งได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของรายงานพร้อมข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

๑. ประเด็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นสอดคล้องกับหลักการในรายงานการพิจารณาศึกษาฯ โดยให้มีระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ระดับ คือ ระดับจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับพื้นที่ ได้แก่ เทศบาล อย่างไรก็ตาม ควรเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลทั้งหมด เพื่อให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ ในส่วนการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงพื้นที่ในเขตตำบลเป็นลำดับแรก โดยให้มี ๑ ตำบล ๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ประเด็นการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขในการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะคำนึงถึงจำนวนประชากรและรายได้แล้ว เห็นควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ด้วยเช่นเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดทำบริการสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพ อาจใช้แนวทางการร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒ สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เห็นว่าควรให้เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกตำบลในการดูแลประชาชน ๑ ตำบล ๑ ท้องถิ่น เนื่องจากบริบทของท้องถิ่นและลักษณะของท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน โดยมีข้อสังเกตว่า มาตรา ๑๕ และมาตรา ๗ น่าจะมีความขัดแย้งกันเองในส่วนที่มาขององค์การบริหารส่วนตำบลจากคนสองพันคนตามเจตนารมณ์ของประชาชน

๓. ประเด็นจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น

๓.๑ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ควรแบ่งตามเกณฑ์ประชากรเพื่อให้มีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นสอดคล้องกับจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่ และสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

๓.๒ กรุงเทพมหานคร เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีประชาชนในพื้นที่ที่จะต้องดูแลเป็นจำนวนมากหรือมีพื้นที่ที่รับผิดชอบขนาดใหญ่ สมควรกำหนดให้มีผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น

๓.๓ สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ไม่เห็นด้วยกับการลดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหลือเขตละหนึ่งคน โดยมีข้อเสนอแนะให้คำนวณจากประชากรในพื้นที่ เพราะแต่ละเขตพื้นที่มีจำนวนประชากรไม่เท่ากัน รวมทั้งควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีprüfungได้ อีกหนึ่งคนเหมือนกับเทศบาลตำบล

๔. ประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

๕. ประเด็นการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

๖. ประเด็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖.๑ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ควรกำหนดให้ครอบคลุมเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ที่กำหนดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่น โดยนำกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติรวมไว้ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ โดยแบ่งเป็นบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่โดยเฉพาะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักโดยหน่วยงานของรัฐมีส่วนในการร่วมมือสนับสนุน อาจทำเฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดบริการสาธารณะและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำคู่ขนานกับหน่วยงานของรัฐ ไม่ตัดอำนาจทั้งสองหน่วยงาน แต่ให้ออกเป็นกฎกระทรวง ตามร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดบริการสาธารณะและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เช่นกัน

๖.๒ กรุงเทพมหานคร เห็นว่า ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและการจัดการภารกิจต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกันหรือต้องดำเนินการร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ จึงควรบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจความรับผิดชอบให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่ไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือบริการสาธารณะขนาดใหญ่ได้ด้วยตนเอง ก็บัญญัติให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะหรือบริการสาธารณะขนาดใหญ่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้

๗. ประเด็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

๘. ประเด็นการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

กระทรวงการคลัง เห็นว่า ควรให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันพัฒนาปรับปรุงหรือกำหนดระเบียบว่าด้วยการคลัง การเงิน การพัสดุ และการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินให้เป็นมาตรฐานและสอดคล้องกับระเบียบและแนวปฏิบัติของภาครัฐ รวมทั้งให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงบประมาณพิจารณากำหนดระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัว ความคุ้มค่า ประกอบกับความมั่นคงทางการคลัง และความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยควรพิจารณาเชื่อมโยงข้อมูลด้านการเงิน การคลัง การพัสดุ การจัดหาประโยชน์ต่าง ๆ และการงบประมาณระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบูรณาการข้อมูลทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรองรับการเป็นหน่วยรับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในอนาคต สำหรับการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างประมวลฯ ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

๙. ประเด็นกองทุนส่งเสริมกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงการคลัง เห็นว่า การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมกิจการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นทุนหมุนเวียนตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และไม่ควรมีการบัญญัติร่างมาตรา ๑๘๘ วรรคหก ที่กำหนดให้กองทุนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในร่างประมวลฯ รวมทั้งการดำเนินการกองทุนฯ ยังต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงิน การคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงิน การคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม”

๑๐. ประเด็นสถานการณ์นุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานการณ์นุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นควรกำหนดให้มีการส่งเสริมการดำเนินการสถานการณ์นุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากการจัดตั้งสถานการณ์นุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นเทศบาล จึงควรกำหนดให้เฉพาะนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ จ.ส.ท.

๑๑. ประเด็นสันนิบาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ไม่ควรกำหนดเกี่ยวกับสันนิบาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในร่างประมวลกฎหมายนี้ เนื่องจากร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเจตนารมณ์ในการกำหนดกลไกการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่อยู่แล้ว โดยเป็นการจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในร่างประมวลกฎหมายนี้จะทำให้การปฏิบัติงานของสันนิบาตหรือสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระอีกด้วย

๑๒. ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

๑๓. ประเด็นการกำกับดูแล

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว

๑๔. ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรุงเทพมหานครเห็นว่าควรกำหนดให้ประชาคมท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษา ในการจัดทำแผนงาน งบประมาณ การอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี

(๒) ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานและการอื่นใดเพื่อพัฒนา ปรับปรุงและแก้ไขปัญหาเมืองและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

สำหรับในส่วนคณะกรรมการชุมชนควรกำหนดค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนไว้ให้ชัดเจนว่าควรจ่ายเป็นรายเดือนหรือรายกรณีหรือรายการกิจตามลักษณะงานที่ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับการจ่ายค่าตอบแทนบุคคลภายนอกที่ช่วยปฏิบัติงานอื่นที่มีลักษณะงานจิตอาสา รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดภาระงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๕. ประเด็นบทเฉพาะกาล

สำนักงบประมาณมีข้อสังเกตในประเด็นเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ ตามมาตรา ๒๕๕ ของร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้รัฐสนับสนุนรายได้เพิ่มเติมจากรายได้ปกติตามที่กฎหมายกำหนดกรณีที่มีการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งมีใช้งบประมาณที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามปกติในแต่ละปีงบประมาณ เห็นสมควรพิจารณาทบทวนให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๐ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสมรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้อย่างเพียงพอ โดยควรตัดร่างมาตรา ๒๕๕ ออก เนื่องจากขัดต่อหลักวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

ทั้งนี้ กรมการปกครองเห็นด้วยกับผลการศึกษาตามรายงานการพิจารณาศึกษาฯ ทั้ง ๑๕ ประเด็น จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(อนุพงษ์ เผ่าจินดา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖