

ที่ นศ ๐๐๑๘.๑/ ว ๒๔๗๒

ศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช
ถนนราชดำเนิน นศ ๘๐๐๐๐

๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ

เรียน นายอำเภอ ทุกอำเภอ

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๐.๒/ว ๗๔๐๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๐

ด้วยเมื่อวันพุธที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ คณะอนุกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้เชิญอธิบดีกรมการปกครองเข้าร่วมประชุม เพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี นายปรีชา บุตรศรี รองประธานอนุกรรมาธิการคนที่ ๑ คณะอนุกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นประธานการประชุม ได้กล่าวสรุปถึงเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้ชี้แจงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ว่า ในร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๔ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ และในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยเฉพาะในเรื่องการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากไม่ต้องการให้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก้าวล่วงกฎหมายอื่น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายมีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการรักษาความมั่นคง และรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หากประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้มีผลใช้บังคับ จะมีผลทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต่อไปได้ และไม่กระทบต่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่อย่างใด รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

เพื่อเป็นการสร้างการรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องในเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ รวมถึงชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน

/ระดับอำเภอ..

ระดับอำเภอทราบด้วย จังหวัดจึงขอให้อำเภอได้ชี้แจงและประชาสัมพันธ์การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในพื้นที่ทราบโดยทั่วกัน

จึงเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายณรงค์พร ณ พัทลุง)
ปลัดจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช

ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช
กลุ่มงานปกครอง
โทร./โทรสาร ๐-๗๕๓๕-๖๑๓๓

“เพื่อพ่อขอทำดี รู้-รัก-สามัคคี-นครศรีธรรมราช”

ที่ทำการปกครองจังหวัดนครศรีธรรมราช
เลขรับ 2433
วันที่ 19 มิ.ย. 2560

ที่ มท ๐๓๑๐.๒/ว ๒๔๐๗

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๙ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย เหตุผลความจำเป็นต้องปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยเร่งด่วน จำนวน ๓ แผ่น

คณะอนุกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้เชิญอธิบดีกรมการปกครองเข้าร่วมประชุม เพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในวันพุธที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ อาคารรัฐสภา

ในที่ประชุมดังกล่าวมี นายปรีชา บุตรศรี รองประธานอนุกรรมาธิการคนที่ ๑ คณะอนุกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นประธานการประชุม ได้กล่าวสรุปถึงเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ ประธานฯ ยังได้ชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ว่าในร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๔ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ และในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยเฉพาะในเรื่องการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากไม่ต้องการให้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปก้าวล่วงกฎหมายอื่น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านการรักษาความมั่นคง และรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หากประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับนี้มีผลใช้บังคับ จะมีผลทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต่อไปได้ และไม่กระทบต่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่อย่างใด

/ ในการนี้...

ในการนี้ เพื่อเป็นการสร้างการรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องในเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอให้จังหวัดแจ้งอำเภอได้ชี้แจงประชาสัมพันธ์ประเด็นดังกล่าวให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ รวมถึงสมาคมหรือชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านในระดับอำเภอ ได้รับทราบด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ

ขอแสดงความนับถือ

ร้อยตำรวจโท

(อาทิตย์ บุญญะโสภัต)
อธิบดีกรมการปกครอง

สำนักบริหารการปกครองท้องที่
ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน
โทร/โทรสาร ๐-๒๖๒๙-๘๓๐๓

"เหตุใดจึงจำเป็นต้องปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยเร่งด่วน"

๑. ปัญหา

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขนาดเล็กกว่าสี่พันแห่งไม่สามารถให้บริการพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรับบริการ เนื่องจาก

๑.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บเองมีน้อยแต่มีภาระค่าใช้จ่ายประจำเพื่อใช้ในการบริหารงานของ อปท. สูงมากส่งผลให้ อปท. ส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งงบประมาณจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้อยู่ตลอดเวลา

๑.๒ อปท. ขนาดเล็กมีจำนวนมากเกินไป ส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบุคลากร ทำให้ขาดศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดี

๑.๓ อปท. รูปแบบทั่วไปมีหลายรูปแบบ (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ที่แตกต่างกันระหว่าง อปท. ขนาดใหญ่และ อปท. ขนาดเล็ก ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

๑.๔ การบริหารงานของ อปท. การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งการจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดความโปร่งใส การเข้ามีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายและภาคประชาชนมีไม่มากนัก รวมทั้งบางโครงการอาจถูกแทรกแซงหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนกลไกการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่สามารถตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. ได้อย่างทั่วถึง

๑.๕ ความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กับเทศบาล หรือเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ความทับซ้อนในพื้นที่ระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง ทำให้ อปท. มีข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะซึ่งส่งผลต่อมาตรฐานการให้บริการประชาชน

๒. ข้อเสนอการปฏิรูป

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น จึงได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่สอดคล้องกับหลักการตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... หมวด ๑๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ปรับปรุงจากกฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละรูปแบบที่มีอยู่ในปัจจุบัน นำมารวมไว้ในฉบับเดียวกันเพื่อให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งมีข้อเสนอการปฏิรูปในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. รูปแบบและโครงสร้าง อปท. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของ อปท. ให้มีความเหมาะสม

๑.๑ อปท. รูปแบบทั่วไป กำหนดให้มี ๒ รูปแบบ คือ อบจ. และเทศบาล

๑.๑.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ให้มีหน้าที่ในลักษณะงานอำนวยการในด้านบริหารงานท้องถิ่นให้แก่ อปท. ในภาพรวมเพื่อไม่ให้ภารกิจซ้ำซ้อนกับเทศบาล

๑.๑.๒ เทศบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน และเกิดความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว และไม่เป็นภาระของรัฐบาล ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑) ให้ยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาล เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในระดับสากลทั้งประเทศ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ

๒) ให้ดำเนินการควบรวม อปท. ขนาดเล็กซึ่งมีเกณฑ์รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า ๒๐ ล้านบาท หรือเกณฑ์ประชากรต่ำกว่า ๗,๐๐๐ คน เพื่อให้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม สามารถรองรับการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น และมีจำนวนคณะผู้บริหารและจำนวนสมาชิกที่สอดคล้อง เหมาะสมกับรูปแบบและประเภทของเทศบาล โดยกำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการขัดการแห่งผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. หน้าที่และอำนาจ

๒.๑ ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อปท. ให้กว้างขวางขึ้น เพื่อรองรับการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้ครอบคลุมภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

๒.๒ ให้ อปท. สามารถร่วมมือกับ อปท. อื่น หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคเอกชนและชุมชน เพื่อจัดบริการหรือจัดกิจกรรมสาธารณะ

๒.๓ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ อบจ. และเทศบาลไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ในการปฏิบัติภารกิจ

๓. รายได้และวินัยการเงินการคลัง

๓.๑ เพิ่มฐานภาษีใหม่ ให้ อปท. มีรายได้เพิ่มมากขึ้น เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีเพื่อการท่องเที่ยว ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๓.๒ เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของ อปท. โดยเร่งรัดการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ให้ครบถ้วนทุกเทศบาล

๓.๓ เพิ่มมาตรการในการรักษาวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้ อปท. มีสถานะทางการเงินการคลังที่มีเสถียรภาพ มั่นคง และยั่งยืน รวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ดำเนินการรักษาวินัยการเงิน การคลัง

๔. การกำกับดูแล อปท.

คงหลักการกำกับดูแล อปท. เท่าที่จำเป็นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของ อปท. ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชน

เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของ อปท. ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ

๓.๑ ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และรายได้ ซึ่ง อปท. สามารถจัดบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓.๒ การควบรวม อปท. ทำให้ประหยัดงบประมาณโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายประจำ มีงบพัฒนามากขึ้น ลดภาระเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลมากขึ้น เป็นการบูรณการทรัพยากรระหว่าง อปท. เพื่อนำมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ทำให้ อปท. จัดบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ

๓.๓ ประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. มากขึ้นในทุกขั้นตอน

๓.๔ เป็นการเพิ่มบทบาทและเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและสอดคล้องกับการเมืองระดับชาติ ตลอดจนเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาและสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ

****