

การบูรณาการองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

Integration of Knowledge on Local Government for Development

of Thai Local Government Organization

มารดาร์ธน์ สุขสง่า¹ และสันต์ชัย รัตนขวัญ¹

Marndarath Suksanga¹ and Sanchai Ratthanakwan²

^{1, 2} อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

^{1, 2} Lecturer of Local Government Program, Suan Sunandha Rajabhat University, Thailand

E-mail: marndarath.su@ssru.ac.th, sanchai.ra@ssru.ac.th

Received: Mar 8, 2023; Revised: Mar 28, 2023; Accepted: Mar 29, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การบูรณาการองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย” นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสำรวจประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น ตลอดจนเพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบและเสนอแนะการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น โดยคณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือ บทความวิชาการและบทความวิจัยเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น ที่ได้ตีพิมพ์ในระบบฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์กลางของประเทศไทย Thai Journals Online (ThaiJO) ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 – 2564 ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นปัญหาการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านรูปแบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุสำคัญเกิดจากข้อจำกัดด้านกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับประเด็นปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านรายได้ ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการคลังในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมถึงมีศักยภาพในการจัดหารายได้ที่ต่ำส่งผลให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาเงินโยกย้าย ปัญหาความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องยึดหลักแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นการจัดบริการสาธารณะที่มีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบ ตลอดจนต้องอาศัยการวางแผนเป้าหมายเพื่อช่วยกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้มีคุณภาพที่ดี ตอบโจทย์ความต้องการของทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น สร้างความเท่าเทียมในทางการคลัง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาด้านรายได้ - รายจ่าย สร้างน้ำใจและปลูกฝังความเป็นพลเมือง เพื่อลดปัญหาการหลบเลี่ยงการจ่ายภาษี และที่สำคัญจะต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ร่วมทำร่วมตัดสินใจ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาที่พื้นที่

คำสำคัญ: การบูรณาการ การปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The objective of this research was to investigate the public service and local fiscal management issues facing Thai local government organizations and to synthesize the results and recommendations for the development of Thai local government organizations in the areas of public service and local fiscal management. A qualitative research design was employed with a systematic review of the literature. The samples used in this study were academic articles and research papers about public service and local fiscal

management issues of Thai local government organizations published in Thai Journals Online (ThaiJO) during 2009–2021. According to the research results, most of the problems with public service management are related to the provision of public services and are caused by legal constraints and limited public participation. Most of the local fiscal management problems are associated with income issues arising from the revenue structures of local government organizations that rely on government financial support. As a result, local government organizations lack the independence to make fiscal decisions in the provision of public services in response to the needs of the people. In addition, local government organizations' low potential to generate income results in various problems, such as policy problems and local fiscal inequality. To solve these problems, local government organizations need to adhere to the concept of new public management, place emphasis on the independence of public service provision in terms of types and forms, and establish clear goals and directions in providing good quality public services, serving the needs of all related sectors, and creating fiscal equality. Moreover, local government organizations should be encouraged to develop income and expense management skills, as well as foster a sense of citizenship, in order to reduce tax evasion. Above all, local people must be given opportunities to participate in the processes of planning, implementation, and decision-making that contribute to local development.

Keywords: Integration, Local Administration, Local Government Organizations

บทนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มดำเนินการอย่างเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) สำคัญของการกระจายอำนาจจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะของตนเอง (ไทยทัศน์ มาลา, 2553) สำหรับภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นกิจกรรมในกลุ่มเดียวกัน เรียกว่า บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐหรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด อาจแบ่งอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรอื่น ๆ เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะในระดับรองจากรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ โดยการบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น เป็นภารกิจที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น กำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำการกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเป็นภารกิจที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฉาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น (วุฒิสภา ต้นไชย, 2557) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างมากในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน และนับวันจะยิ่งมีบทบาทมากขึ้น โดยกระบวนการกระจายอำนาจและภารกิจจากส่วนกลางมีการดำเนินการอย่างจริงจังมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยภายหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลก็ได้เริ่มให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นโดยลำดับ ส่งผลให้ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขอบเขตที่กว้างขวางและหลากหลายกว่าในอดีต (พนินท์ เครือไทย และ ชิณญาสุ ช่างเรียน, 2554)

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่เราสามารถพิจารณาได้ว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในอดีต หรือพิจารณาจากลักษณะ ความหมาย และคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นของประชาชน (Local self-government) ในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีพัฒนาการและมีพลวัตที่สูงมาก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552) โดยปัญหาและความท้าทายของประเทศไทยตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและปฏิรูปประเทศที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวกับการกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ การเสริมสร้างและการพัฒนาความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคง ยั่งยืน สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสมดังเจตนารมณ์ของการจัดรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น และการเป็นกลไกสำคัญเชิงพื้นที่เพื่อการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ส่งเสริมการพัฒนาการบริหารและการจัดบริการสาธารณะตามบริบทภารกิจของท้องถิ่น

แต่ปัจจุบันความอ่อนแอของระบบการบริหารจัดการในภาครัฐและการขาดธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศที่เป็นปัญหาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านความอ่อนแอของการบริหารของภาครัฐ การขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภาครัฐในบริบทภารกิจท้องถิ่นให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การให้บริการประชาชนและการจัดบริการสาธารณะยังไม่ได้มาตรฐานสากล การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การบริหารจัดการและการให้บริการของท้องถิ่นที่ยังขาดประสิทธิภาพในด้านการบริหารการคลังและความโปร่งใส กระบวนการปฏิบัติของท้องถิ่นที่เปิดให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการปฏิรูปและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง ตลอดจนเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่และประเทศในทุกด้าน ให้ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานวิจัย เรื่อง “การบูรณาการองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย” โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสำรวจและสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น และนำผลการวิจัยที่ได้มาเสนอแนะการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อสำรวจประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น
2. เพื่อสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น
3. เพื่อเสนอแนะการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น

แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดด้วยบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม หรือการให้บริการประชาชนโดยรัฐที่ดำเนินการในลักษณะของรัฐสวัสดิการ มีกฎหมายรองรับ มีความต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานะของรัฐบาล แต่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของสังคม การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีเป้าหมายและมีแนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ เช่น รัฐต้องสามารถจัดการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ผู้รับบริการมีทางเลือกใช้บริการได้หลายช่องทาง รัฐต้องกระจายความรับผิดชอบให้มีผู้จัดทำบริการสาธารณะแทน รัฐต้องมีแผนงานยกระดับความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ และรัฐต้องมีจุดมุ่งหมาย

แห่งความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องกระบวนการ (อานวย บุญรัตน์ไมตรี, 2559) ดังนั้น การบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน (อรทัย ก๊กผล, 2552) อันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนและสร้างการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม โดยมีหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญในการจัดบริการสาธารณะคือ การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น มีความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และความโปร่งใสในการให้บริการ (นราธิป ศรีธรรม, 2557).

แนวคิดเรื่องการคลังท้องถิ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไทย อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2555) ได้ทำการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นและจำแนกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไทยออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบไปด้วยกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งประกอบไปด้วยบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย รวมถึงกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรงบประมาณ กฎหมายในกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรงบประมาณโดยเฉพาะ ทั้งนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นมากที่สุด คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549

3. กลุ่มกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเอง กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเองสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเภท ได้แก่

1) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองประกอบไปด้วย (1) พระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (2) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 (3) พระราชบัญญัติภาษีอากรโรงหนัง พ.ศ. 2540 (4) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 (5) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497

2) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บเพิ่ม อาทิ (1) พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 (2) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ.2527 (3) พระราชบัญญัติจัดสรรเงินสรรพสามิต พ.ศ.2527

3) ภาษีที่จัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

4) ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บและมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจำนวน อาทิ (1) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 (2) พระราชบัญญัติกรมขนส่งทางบก พ.ศ.2522 (3) พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ.2478

5) ค่าตอบแทน ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเก็บ อาทิ (1) ประมวลกฎหมายที่ดิน (2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 (3) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 (4) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ.2503 (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 (6) พระราชบัญญัติสถานสินเชื่อท้องถิ่น พ.ศ. 2518 (7) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543

6) ระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง อาทิ (1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และ พ.ศ.2543 (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 2547 และ 2548

วิธีดำเนินการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร โดยใช้แบบบันทึกข้อมูลและแบบฟอร์มสรุปข้อมูล เพื่อประมวลองค์ความรู้และสังเคราะห์ข้อค้นพบและเสนอแนะการพัฒนางานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น

การรวบรวมข้อมูล

1. สืบค้นงานวิจัยจากฐานข้อมูล Thai Journals Online (ThaiJO) ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์กลางของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่นที่ตีพิมพ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 – 2564
2. ดำเนินการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทย ด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น
3. สรุปและเสนอแนะการพัฒนางานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น

สรุปและอภิปรายผล

1. การสำรวจประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งบทความวิชาการและบทความวิจัยเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น ที่ได้ตีพิมพ์ในระบบฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์กลางของประเทศไทย Thai Journals Online (ThaiJO) ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 – 2564 พบว่า ด้านการจัดบริการสาธารณะ มีบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกจำนวน 20 เรื่อง โดยปีที่มีการดำเนินการวิจัยมากที่สุด คือ พ.ศ. 2563 พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2561 จำนวน 6 เรื่องเท่ากัน ทั้งนี้สถาบันที่มีการดำเนินการวิจัยมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวน มหาวิทยาลัยละ 2 เรื่อง สำหรับด้านการบริหารการคลังท้องถิ่น มีบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการบริหารการคลังท้องถิ่น ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกจำนวน 10 เรื่อง โดยปีที่มีการดำเนินการวิจัยมากที่สุด คือ พ.ศ. 2557 จำนวน 4 เรื่อง ทั้งนี้สถาบันที่มีการดำเนินการวิจัยมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ จำนวน 3 เรื่อง

2. การสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น

ผลการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น พบว่า ประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นพบประเด็นปัญหาที่สำคัญแบ่งออกเป็น 6 ด้าน โดยประเด็นปัญหาที่นักวิจัยมีการค้นพบมากที่สุด คือ ประเด็นปัญหาด้านรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ รูปแบบของกิจกรรม เป็นต้น รองลงมาเป็นประเด็นปัญหาด้านการบริหารและการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับถัดมาเป็นประเด็นปัญหาด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับถัดมาเป็นประเด็นปัญหาด้านการกำหนดค่านิยมร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับถัดมาเป็นประเด็นปัญหาด้านการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลำดับสุดท้าย คือ ประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามลำดับ สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการคลังท้องถิ่น พบประเด็นปัญหาที่สำคัญ แบ่งออกเป็น 7 ด้าน โดยประเด็นปัญหาที่นักวิจัยมีการค้นพบมากที่สุด คือ ประเด็นปัญหาด้านรายได้ ลำดับถัดมาเป็นประเด็นปัญหาด้านศักยภาพของบุคลากรด้านการคลัง ลำดับถัดมาเป็นประเด็นปัญหาด้านกฎหมาย ลำดับถัดมาเป็นประเด็นปัญหาด้านการกู้เงิน นอกจากนี้ยังมีการจำแนกถึงประเด็นปัญหาย่อยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านรายได้อีก 4 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นปัญหาด้านการจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบและมีความต่อเนื่อง ปัญหาบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกู้เงิน และลำดับสุดท้าย ที่นักวิจัยมีการค้นพบน้อยที่สุด ประกอบไปด้วย 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ ประเด็นปัญหาด้านการกำหนดนโยบายทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาด้านกลไกการตรวจสอบ และประเด็นปัญหาด้านโครงสร้าง ตามลำดับ

3. ข้อเสนอแนะการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่น

ผลจากการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยด้านการจัดบริการสาธารณะและการบริหารการคลังท้องถิ่นข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นปัญหาการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งสาเหตุที่สำคัญ คือ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ส่วนหนึ่งเกิดจากในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดไว้ค่อนข้างสูง จึงมีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะสามารถรวบรวมรายชื่อได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ข้อจำกัดที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่คือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ในเรื่องข้อจำกัดทางกฎหมายแล้ว ในทัศนะของคณะผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุที่สำคัญอีกประการคือ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิและอำนาจในการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น สิทธิของประชาชนในการออกเสียงประชามติ รวมถึงขาดการตระหนักในสิทธิหน้าที่ของความเป็นพลเมือง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อนุรักษ์ นิยมเวช (2554) ที่อธิบายว่า สิทธิของประชาชนในการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นมีน้อยมาก หรือในบางท้องถิ่นไม่เคยมีการทำประชามติเลย เนื่องจากอุปสรรคสำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิที่กฎหมายรองรับไว้ได้ เช่นเดียวกันกับผลการศึกษาของ นงนุช ยานุกุล, จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์ และ สุชาติ ใจภักดี (2560) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2557 - 2559) ของเทศบาลตำบลบ้านโป่ง อำเภอดงหลวง จังหวัดเชียงใหม่พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ จากประเด็นปัญหาการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ทัศนะของคณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการแก้ไขประเด็นปัญหาการจัดบริการสาธารณะจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยออกแบบและวางหลักการเชิงสถาบันด้วยการถอดถอน (Institutional Recall Design) เพื่อเพิ่มโอกาสและความเป็นไปได้ของประชาชนในการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลผู้มีอำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่งตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) นอกจากนี้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมที่สุด เพราะรูปแบบถือเป็นเครื่องมือและวิธีการที่สำคัญที่จะทำให้การจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นมีคุณภาพที่ดี สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น การว่าจ้าง (Out Sourcing) การร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership - PPP) สหกรณ์ (Co-operative) และกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) เป็นต้น

ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ วุฒิสาร ตันไชย (2559) ที่ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเสนอว่าการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการ “ได้” และ “ดี” ให้มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและมีอิสระในการเลือกประเภทและรูปแบบตามหลักความสามารถทั่วไปของท้องถิ่น (General Competence) และปฏิบัติตามหลักการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ดี

สำหรับประเด็นปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับด้านรายได้ ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุหลักเกิดจากปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หากพิจารณาถึงเป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ในการบริหารปกครองตนเองได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งอิสระดังกล่าวรวมถึงอิสระทางการเงินการคลังของท้องถิ่น (Local Financial Autonomy) โดยหัวใจสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังอยู่บนพื้นฐานความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Golem, S., 2010) ในตัดสินใจและบริหารการคลังและงบประมาณได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลหรือส่วนกลางหรือพึ่งพาให้น้อยที่สุด (นราธิป ศรีธรรม, จิรวัฒน์ เมธาสุทธิรัตน์ และ อภิชาติ ลิ้มเมธี, 2560) แต่หากพิจารณาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับพบว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 30(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ส่วนใหญ่ไม่ได้มีที่มาจาก การดำเนินการจัดเก็บด้วยตัวท้องถิ่นเอง แต่กลับมีที่มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และจัดสรร รวมถึงรายได้จากการจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ นฤมล แก้วสุก (2564) ที่วิเคราะห์สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2558 – 2564 พบว่า สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ และจัดสรรให้เฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง คิดเป็นร้อยละ 48.97 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับรายได้จากเงินอุดหนุน มีการเพิ่มขึ้น – ลดลง สลับกันไปในแต่ละปี ขึ้นอยู่กับภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน และโครงการพิเศษที่สำคัญ โดยรายได้จากเงินอุดหนุน ถือเป็นสัดส่วนรายได้เฉลี่ย 5 ปี ย้อนหลัง คิดเป็นร้อยละ 41.08 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับกับผลการศึกษาของ สุพัฒน์จิตร ลาตบัวขาว (2563) ที่วิเคราะห์สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2562 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พ.ศ. 2555 เท่ากับร้อยละ 41.72 พ.ศ. 2556 เท่ากับร้อยละ 41.30 และ พ.ศ. 2557 เท่ากับร้อยละ 41.7 จากผลการศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลที่เป็นสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเงินการคลังในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมถึงมีศักยภาพในการจัดหารายได้ที่ต่ำ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาเชิงนโยบาย ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับจากประเด็นปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ทศนะของคณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการแก้ไขประเด็นปัญหาการบริหารการคลังท้องถิ่นจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง การถ่ายโอนภารกิจ และเกิดความชัดเจนในการแบ่งแหล่งที่มาของรายได้ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ควรเพิ่มประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มอำนาจความรับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้ในรูปแบบภาษีประเภทอื่น ๆ ให้มากขึ้น รวมถึงการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้ เพราะการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจ แต่หากไม่มีการกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง หรือการละเลยความสำคัญของการคลังท้องถิ่นแล้ว ก็เป็น

การยากที่จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุพัฒนิจิตร ลาดบัวขาว, 2563) สำหรับรายได้จากการจัดสรรงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนเพื่อให้สอดคล้องตามทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการคลัง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองและระดับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ (Shah, A., & Thompson, T., 2004) นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการคลังท้องถิ่น เช่น การจัดทำงบประมาณ การติดตามตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบและการประเมินผลทางการคลัง ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนจะสามารถตรวจสอบได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะสอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการของประชาชนในพื้นที่หรือไม่ สามารถใช้งบประมาณให้เกิดประสิทธิผลคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Fang, Kai-Hung (2006) ที่ได้เสนอให้มีการจัดทำนโยบายการคลังที่มีประสิทธิผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องมีการพัฒนาและเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ในขณะที่ระยะยาวนั้นต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. แกไขกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยออกแบบและวางหลักการเชิงสถาบันด้วยการถอดถอน (Institutional Recall Design) เพื่อเพิ่มโอกาสและความเป็นไปได้ของประชาชนในการการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
2. แกไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลัง ตลอดจนเพิ่มประเภทรายได้และอำนาจความรับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางรายได้ สามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับกฎหมาย สิทธิ และอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบาย การจัดทำงบประมาณ การติดตามตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ และการประเมินผลทางการคลัง ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุน และเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต ควรมีการศึกษาในแหล่งข้อมูลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากระบบฐานข้อมูล Thai Journals Online (ThaiJO) ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์กลางของประเทศไทย อาทิ ระบบฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ออนไลน์ และควรใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ครอบคลุมและมีความรอบด้านมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ไทยทัศน์ มาลา. (2553). *บทบาทในการทำงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *ความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นงนุช ยานุกุล, จุไรรัตน์ จุลจักรวิวัฒน์ และ สุชาติ ใจภักดี. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2557 - 2559) ของเทศบาลตำบลบ้านโป่ง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่. *พืชมเนศวร์สาร*, 13(1), 147-162.

- นราธิป ศรีราม, จิรวรรณ เมธาสุทธิรัตน์ และ อภิชาติ ลิ้มเมธี. (2560). การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เสริมสร้างหรือบั่นทอนความอิสระทางการคลังของท้องถิ่น. *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 13(2), 191-216.
- นราธิป ศรีราม. (2557). *แนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น*. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการบริการสาธารณะของท้องถิ่น หน่วยที่ 1-7. (หน้า 1-25). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นฤมล แก้วสุก. (2564). *รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พนินท์ เครือไทย และชัชญาสุ ข่างเรียน. (2554). *การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดพิษณุโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้น 26 มีนาคม 2566, จาก http://www.suankluay.go.th/news/doc_download/a_200617_142949.pdf.
- สุพัฒน์จิตร ลาตบัวขาว. (2563). การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(1), 189 - 214.
- อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). *บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- อรทัย ก๊กผล. (2552). *เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า'51*. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- อัชกรณ วังศรีปรีดี. (2555). *เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.6300 การบริหารการเงินและการคลัง*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อำนวย บุญรัตน์ไมตรี. (2559). *แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. *วารสารการเมืองการปกครอง การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย*, 6(1), 25-37.
- Fang, Kai-Hung. (2006). *Taiwan's Officials' Perceptions of Fiscal Decentralization*. (Doctoral Dissertation). University of Pittsburgh.
- Golem, S. (2010). Fiscal Decentralization and the Size of Government: a Review of the Empirical Literature. *Financial Theory and Practice*, 34(1), 53-69.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). *Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures*. In J. Alm, J. Martinez-Vasquez, & S. M. Indrawati, Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: the "Big Bang" Program and Its Economic Consequences (301-337). Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.