



วิจัยปริทัศน์

(Research Review Article)

ฉบับที่ 25 เดือนสิงหาคม 2565

แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยภายใต้หลักการกระจายอำนาจ



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยภายใต้หลักการกระจายอำนาจ

คณาธิป ไกยชน*

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self-government) ที่มีความสัมพันธ์กับหลักการกระจายอำนาจ โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือราชการบริหารส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่รัฐถ่ายโอนอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เอง โดยองค์กรนั้นมีความเป็นอิสระและไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น สำหรับประเทศไทยได้เริ่มบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบาทหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบกับปัญหาในด้านต่าง ๆ มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการศึกษากรณีของต่างประเทศ พบว่า สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติโดยเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือคนในท้องถิ่นที่ สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่สถานการณ์แปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์การเมืองระดับชาติ ประเทศญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น และประเทศมาเลเซียมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นการมีส่วนร่วมเพื่อเรียกร้องความต้องการต่อรัฐมากกว่าความต้องการทางการเมือง จากการศึกษาดังกล่าว ประกอบกับการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาซึ่งแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านการบริหารงานและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านการบริหารการเงินการคลัง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยภายใต้หลักการกระจายอำนาจต่อไป

* วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ



บทนำ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางให้เหลือภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็น การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ ปัจจุบันของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทความหลากหลายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ประกอบ กับประชาชนมีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐมากขึ้นและแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ในขณะที่รัฐ ส่วนกลางมีขีดความสามารถอย่างจำกัดในการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้ตรงตามความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในเรื่องของการจัดบริการสาธารณะและการบริหารจัดการทรัพยากร จึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในการปกครองตนเอง

สำหรับประเทศไทยมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่มีบทบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ โดยในช่วงแรก การกระจายอำนาจมีทิศทางค่อนข้างก้าวหน้า มีการยกฐานะสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล มีการตราพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการกำหนด แผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร โดยผู้บริหารของท้องถิ่นต้อง มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาของท้องถิ่นที่กำหนดทิศทางให้เป็นไปตามบทบาทของ ท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาในด้านการกระจายบุคลากรไปสู่ท้องถิ่น นโยบายที่ไม่มีความแน่นอน และเกิดการต่อต้านจากข้าราชการส่วนกลาง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนด อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อปท. เพื่อให้มีรายได้เพียงพอกับรายจ่าย แต่ยังคงมีปัญหา ด้านการเงินการคลัง เพราะเงินรายได้ของ อปท. ยังคงถูกเก็บเข้าสู่หน่วยงานส่วนกลาง

จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐต้อง ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยการจัดระบบภาษีและการจัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมุ่งหวังให้เงินภาษีดังกล่าวช่วยสร้างความเข้มแข็ง ทางการคลังให้กับ อปท. และลดการพึ่งพาจากรัฐบาลกลางให้ได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าว ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โรคโควิด 19) ที่ส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย อย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลต้องประกาศลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างร้อยละ 90 ของค่าภาษีที่ต้องชำระ ทำให้ เหลือภาษีที่ต้องชำระเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น ซึ่งทำให้ อปท. ไม่สามารถเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เต็มที่ จนกระทั่งปี 2565 รัฐบาลก็ผ่อนคลายมาตรการเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีดังกล่าวได้ในอัตราปกติอีกครั้ง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านบุคลากรเพราะมีอัตรากำลังคนที่ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่มีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะบุคลากรในตำแหน่งนิติกรของ อปท. ที่มีไม่เพียงพออันอาจทำให้การดำเนินงาน ในด้านต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก โดยเฉพาะในเรื่องของการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ในแต่ละพื้นที่



กล่าวโดยสรุป คือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) เป็นเวลากว่า 2 ทศวรรษ ที่ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง แต่พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อาทิ ปัญหาด้านการบริหารงาน ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลัง ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ดังนั้น บทความวิจัยปริทัศน์ฉบับนี้ จึงศึกษาเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย รูปแบบและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะ แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการปกครองประเทศ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self-government) ที่มีความสัมพันธ์กับหลักการกระจายอำนาจ โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือราชการบริหารส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชาชนเป็นของตนเอง กล่าวคือ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ คือ 1) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย 2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล 3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาอุปสรรค และช่วยแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตน 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต และ 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ

การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่รัฐถ่ายโอนอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากราชการส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เอง โดยองค์กรนั้นมีความเป็นอิสระและไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น มีหลักการสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) มีการแยกหน่วยงานเป็นอิสระโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล 2) มีการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยเฉพาะรูปแบบการกระจายอำนาจทางพื้นที่ 3) มีงบประมาณและ



รายได้เป็นของตนเอง 4) มีบุคลากรเป็นของตนเอง และ 5) มีภารกิจงานเป็นของตนเอง ซึ่งการปกครองแบบกระจายอำนาจสามารถแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หมายถึง การที่รัฐส่วนกลางโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยอิสระ แต่ภารกิจที่ได้รับโอนมานั้นจะจำกัดเฉพาะในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หมายถึง การที่รัฐส่วนกลางโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำโดยอิสระ ไม่ว่าจะเป็นกิจการในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยธรรมชาติกิจการเหล่านั้นไม่ควรอยู่ใต้สายบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางเพราะจะทำให้การบริหารงานล่าช้าและขาดความคล่องตัว ซึ่งองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการมี 2 ประเภท คือ 1) รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจการในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมโดยมุ่งแสวงหากำไร และ 2) องค์กรมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมในทางสังคมและวัฒนธรรมโดยไม่มุ่งแสวงหากำไร

สำหรับความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ คือ 1) ผู้บริหารขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารขององค์กรกระจายอำนาจทางกิจการไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และ 2) องค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่มีอำนาจเฉพาะภายในเขตท้องถิ่นของตนเท่านั้น ส่วนองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการไม่มีข้อจำกัดในทางพื้นที่หรืออาณาเขต แต่จะถูกจำกัดด้านเนื้อหาของบริการสาธารณะที่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจทั้งสองรูปแบบล้วนมีข้อดี คือ มีความรวดเร็วในการแก้ปัญหา ทำให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ และแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นหรือเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ

การกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

1. รูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ โดยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล 2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล แบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป เช่น มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก



เป็นต้น ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

2. บทบาทหน้าที่และการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่และการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยอำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ของอปท. จะเป็นไปตามข้อบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่ท้องถิ่นสามารถทำได้ ทั้งนี้ กฎหมายที่ระบุถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ประกอบด้วยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในการดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ค่อนข้างกว้างขวาง โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) หน้าที่ที่ต้องจัดทำ หมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง เช่น การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น 2) หน้าที่ที่อาจจะจัดทำ หมายถึง กลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ เช่น ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีตลาด ให้มีท่าเทียบเรือและท่าข้าม เป็นต้น 3) ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น การกำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ดำเนินการด้านการทะเบียนและการสำมะโนประชากรแทนรัฐ เป็นต้น และ 4) ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ อาทิ การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง และการจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

1) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย การกระจายอำนาจทางปกครองของอินโดนีเซียเริ่มต้นขึ้นใน ค.ศ. 1903 ในยุคอาณานิคม และพัฒนาเรื่อยมาจนถึงการกระจายอำนาจครั้งยิ่งใหญ่ภายหลังยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งรูปแบบการปกครองของอินโดนีเซียถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการกระจายอำนาจในการปกครองในพื้นที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเนื่องมาจากมีการกระจายอำนาจในทางกฎหมายและแนวทางในการปฏิบัติโดยเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือคนในท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจทรัพยากรในการบริหารจังหวัด อาทิ การบริหารเงิน การจัดเก็บภาษีโดยที่ไม่ผ่านจังหวัด และให้มีการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้มีเอกลักษณ์เพื่อเป็นการส่งเสริมศักยภาพจังหวัดให้สามารถเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่ามีความเข้มแข็งในการจัดการดูแลจังหวัดของตนเองได้ และปัจจุบันอินโดนีเซียได้มีการใช้ระบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง (Decentralization)



เนื่องจากการกระจายอำนาจในการบริหารให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ทั่วถึงและก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในการปกครองมากที่สุด

2) สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) การปกครองท้องถิ่นในเกาหลีใต้ ได้เริ่มต้นเมื่อรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ได้บัญญัติรับรององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ ค.ศ. 1949 (Local Autonomy Act in 1949) และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเมื่อ ค.ศ. 1995 ซึ่งมีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยมาก โดยมีการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้ได้แปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์การเมืองระดับชาติ โดยการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไปซึ่งเป็นรูปแบบที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มีเพียงแห่งเดียว คือ กรุงโซล ซึ่งเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางด้านการค้าและธุรกิจอีกด้วย เกาหลีใต้จึงเป็นประเทศที่ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงเป็นความสัมพันธ์จากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และมีจุดเด่นที่สำคัญ คือ ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบใช้หลักความสามารถทั่วไป กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมที่ไม่เป็นการกระทำละเมิดกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันก็มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย และแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากภาษีท้องถิ่นเป็นหลัก นอกจากนี้ ระบบการบริหารบุคคลในเกาหลีใต้มีการแบ่งแยกระหว่างบุคคลของส่วนกลางและบุคคลของส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนและมีความเป็นอิสระ

3) ประเทศญี่ปุ่น การปกครองของญี่ปุ่นในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ค.ศ. 1945 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการในส่วนกลางนั้นญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภาที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา ส่วนการปกครองท้องถิ่นมี 2 ระดับ (Two Tiers System) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน เรียกว่า Prefecture เทียบเท่ากับจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งมี 47 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาล จำนวน 1,724 แห่ง แบ่งออกเป็นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามปฏิรูปการเมืองการบริหารท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นตามแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการบริหาร ตลอดจนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น โดยรัฐบาลญี่ปุ่นยังมีบทบาทมากพอสมควร โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหารท้องถิ่นที่เน้นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการบริหารและการบริการสาธารณะ เช่น มาตรการการควบรวมเทศบาลขนาดเล็กที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและการลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมากขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4) ประเทศมาเลเซีย การปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ เนื่องจากมาเลเซียเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษเกือบ 200 ปี โดยระยะแรกอังกฤษได้กำหนดให้รัฐป็นิ่งมีคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย (Committee of Assessors) เมื่อ ค.ศ. 1801 เพื่อรับผิดชอบการวางแผนและการพัฒนาเมือง ต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่น (Local Councils) ในรัฐมะละกาและรัฐอื่น ๆ รวมทั้งรัฐที่ไม่ใช่สหพันธรัฐ ซึ่งรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียมีความแตกต่างกับไทยมาก โดยมาเลเซียมีการ



ปกครองท้องถิ่นในระดับรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับกลางหรือขนาดเล็กและมีจำนวนไม่มากเหมือนของไทยที่มีทุกระดับ ทุกขนาด และมีหลายประเภท การปกครองท้องถิ่นของประเทศมาเลเซียคือ มีรัฐบาลท้องถิ่นที่เทียบเคียงได้กับกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนกัน ด้านโครงสร้างระบบราชการมีคล้ายคลึงกัน โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซีย สำนักเลขาธิการรัฐที่มีฐานะเป็นหัวหน้าข้าราชการรับผิดชอบในงานบริหารส่วนราชการระดับล่างที่ขึ้นตรงต่อรัฐ คือ อำเภอละแวกและตำบล ในส่วนของลักษณะการมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น จะเป็นการมีส่วนร่วมเพื่อเรียกร้องความต้องการต่อรัฐมากกว่าความต้องการทางการเมือง มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองไปเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

บัญชา สงสัมพันธ์ และคณะ (2561) ศึกษาเรื่อง “การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก” พบว่า ปัญหาของประชากรแฝงในพื้นที่และผลกระทบจากการพัฒนาเมือง 4 รูปแบบ คือ ชุมชนเมือง ชุมชนชนบท เมืองการค้าชายแดน และเมืองการท่องเที่ยว ส่งผลต่อพันธกิจที่ อปท. ขนาดเล็กต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไม่แตกต่างจาก อปท. ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ปัจจัยในการกำหนดภารกิจโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในปัจจุบันได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการพัฒนาเมืองมากกว่าในอดีต และพบว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ อปท. ขนาดเล็กไม่ได้ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน แต่ขึ้นอยู่กับรูปแบบการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่มีการประหยัดต่อหน่วยผลิตสูงอย่างมีประสิทธิภาพ โดย อปท. ขนาดเล็กมีขนาดหรือร้อยละของแผนบริหารงานทั่วไปต้องบประมาณทั้งหมดที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับ อปท. ขนาดกลางและใหญ่ ทั้งนี้ การกำหนดรายได้ของ อปท. ขนาดเล็กเพื่อจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างเหมาะสมอยู่ที่ 25 ล้านบาท นอกจากนี้รัฐควรส่งเสริมให้ อปท. ขนาดเล็กทบทวนรูปแบบการดำเนินงานใหม่ (Business Models) และบูรณาการโครงการ/กิจกรรมที่มีการประหยัดต่อหน่วยผลิตที่สูงร่วมกับ อปท. ข้างเคียง ซึ่งการศึกษาดังกล่าวได้เสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของ อปท. ขนาดเล็ก แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. รัฐควรทบทวนการจัดสรรงบประมาณสำหรับ อปท. ขนาดเล็ก หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ อปท. ขนาดเล็ก เป็นไปตามขนาด ประเภท และจำนวนประชากร ประกอบกับไม่สามารถประเมินประชากรแฝงที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายตามความเจริญได้ จนทำให้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ดังกล่าว ไม่สนับสนุนการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของ อปท. ขนาดเล็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะรายได้ของ อปท. ขนาดเล็ก จากเงินรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้น้อย ซึ่งส่งผลโดยตรงกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการตนเองของ อปท. ขนาดเล็ก ดังนั้น รัฐควรเพิ่มหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณตามรูปแบบการพัฒนาเมือง ด้วยการกำหนดงบประมาณขั้นต่ำที่จะจัดสรรให้แก่ อปท. ขนาดเล็กให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนาเมืองทางเศรษฐกิจ เนื่องจาก อปท. ขนาดเล็ก ที่อยู่ในชุมชนเมืองได้รับอิทธิพลจากการพัฒนาเมืองทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างจาก อปท. ขนาดใหญ่ เช่นเดียวกับกรณีของเทศบาลตำบลไทรมา และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ที่ถูกล้อมรอบด้วยเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด



2. ผลการทบทวนข้อบัญญัติงบประมาณตามแผนงานของ อปท. พบว่า อปท. ขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะมีงบประมาณในส่วนของแผนบริหารงานทั่วไปที่เป็นงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการตนเองที่มีขนาดใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของ อปท. ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของ อปท. รัฐควรกำหนดเงื่อนไขในการจัดสรรงบประมาณของแผนบริหารงานทั่วไป โดยกำหนดสัดส่วนของงบประมาณตามแผนบริหารงานทั่วไปต่องบประมาณทั้งหมดตามขนาดของ อปท. กล่าวคือ อปท. ขนาดเล็กควรมีสัดส่วนของงบประมาณตามแผนบริหารงานทั่วไปต่องบประมาณทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 30 อปท. ขนาดกลางควรมีสัดส่วนของงบประมาณตามแผนบริหารงานทั่วไปต่องบประมาณทั้งหมดร้อยละ 25 และ อปท. ขนาดใหญ่ควรมีสัดส่วนของงบประมาณตามแผนบริหารงานทั่วไปต่องบประมาณทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 20

3. ปัจจุบันโครงการหรือกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของ อปท. มีกระบวนการที่ซับซ้อนและอาศัยสภาพแวดล้อมในการสนับสนุนความยั่งยืนอย่างมาก โครงการหรือกิจกรรมบางประเภทที่ดำเนินการให้เกิดความยั่งยืนเป็นโครงการที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่สูง (High Economies of Scale) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท. ขนาดเล็ก รัฐควรกำหนดประเภทโครงการที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่สูงตามภารกิจที่ อปท. ควรดำเนินการเอง และกำหนดประเภทโครงการที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่ต่ำตามภารกิจ อปท. ใน 10 ประเภท ได้แก่ 1) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 2) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ 3) การสาธารณสุขการ 4) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย 5) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน 6) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 7) การจัดการศึกษา 8) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 9) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ 10) การส่งเสริมกีฬา โดยโครงการหรือกิจกรรมที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่สูง (High Economies of Scale) ควรพิจารณาดำเนินการร่วมกับ อบจ. ในรูปแบบการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด หรือการกำหนดกิจกรรมร่วมกับ อปท. ที่มีอาณาเขตติดต่อกัน รวมถึงกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่สูงสำหรับ อปท. ขนาดเล็ก ให้ดำเนินการครบตามห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) และมีการกำหนดรูปแบบการดำเนินการ (Business Models) ที่เหมาะสมกับพื้นที่

4. ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการบริหารจัดการส่งผลให้การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้วยโครงการที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่สูง (High Economies of Scale) บางประเภทจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจาก อปท. ที่มีอาณาเขตติดต่อกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท. ขนาดเล็ก รัฐควรส่งเสริมการบูรณาการแผนระหว่าง อปท. ที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ด้วยการดำเนินกิจการนอกเขต อปท. โดยเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ที่มีการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มเติม รวมถึงปรับปรุงระเบียบเพื่อลดขั้นตอนการดำเนินกิจการข้ามเขตให้มีความเหมาะสมกับแผนพัฒนาท้องถิ่นที่จำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงกิจกรรมบางประเภท เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการส่งเสริมการศึกษา เป็นต้น

บรรเจิด ลิงคะเนติ และคณะ (2562) ศึกษาเรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศตวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง” พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหามิติต่าง ๆ 5 ด้าน ได้แก่ 1) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2) อำนาจหน้าที่และการทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 4) การคลังส่วนท้องถิ่น และ 5) การกำกับดูแล การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวมีความสืบเนื่องมาจากหลายสาเหตุ คือ 1) พัฒนาการและการเกิดขึ้นขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ประเด็นปัญหา การแย่งงานราชการออกเป็นหลายประเภทและหลายระดับ สภาพปัญหาพื้นฐานดังกล่าวเป็นประเด็นความ ท้าทายของการพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างยิ่ง โดยปัญหาพื้นฐานของการบริหาร ราชการแผ่นดินของไทยอยู่ในภาวะความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลง ในทางเศรษฐกิจ (Capitalization) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางสาธารณสุข (Medicalization) 4) ความเปลี่ยนแปลงในมิติของสิ่งแวดล้อม (Ecologicalization) และ 5) ความเปลี่ยนแปลงในมิติทางเทคโนโลยี (Digitalization)

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า โดยสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด ให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น” ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคล และบทบาท ในด้านสังคมเป็นหลัก โดยการจัดองค์กรรวมกันในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” มีบทบาทในคณะกรรมการ ผังเมืองทุกระดับ ปรับองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดเล็กลง การจัดทำงบประมาณและ การใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการในพื้นที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ จำเป็นต้อง อาศัยความร่วมมือกันของท้องถิ่นหลายองค์กรร่วมกันในการจัดทำภารกิจดังกล่าว ระบบการตรวจสอบทาง การเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ควรมี “คณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาท” ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและการคลัง และผู้เชี่ยวชาญ ด้านกฎหมายเป็นผู้ชี้ขาด การทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยความสามารถในการบริหาร จัดการความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเตรียมความพร้อม ในการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนในการทำวิสาหกิจชุมชน และการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่น

วิระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง “การพัฒนากระบวนการจัดเก็บรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่า แม้ว่าประเทศไทยจะได้ผลักดันการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 284) ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ขีดความสามารถของ อปท. ในการพึ่งพาตนเอง ทางการคลังยังจำกัดเป็นอย่างมาก จากรายได้รวมของ อปท. ทั่วประเทศที่มีราว 6.71 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ 2562 แต่ทว่ารายได้ที่ อปท. บริหารจัดเก็บเองมีเพียงประมาณ 6.6 หมื่นล้านบาท หรือ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.93 เท่านั้น ขีดความสามารถทางด้านรายได้ของ อปท. ที่จำกัดนี้ทำให้รัฐต้องให้การ สนับสนุนด้านงบประมาณแก่ อปท. เป็นจำนวนมากในแต่ละปี จนก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐบาลเพิ่มขึ้น ต่อเนื่องและถือเป็นโจทย์สำคัญ ที่จำเป็นต้องมีการเร่งพัฒนารายได้ของ อปท. เพื่อให้มีความเป็นอิสระและ พึ่งพาตนเองทางการคลังได้ดีขึ้น โดยผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานของท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

1) การพัฒนารายได้ท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การดูแลประชาชนในระดับฐานรากโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กระทำได้สำเร็จ สืบเนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ประเทศกำลังประสบ ปัญหาอุปถัมภ์ โดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจซบเซาจากสถานการณ์โควิด 19 แพร่ระบาด ทำให้แนวทางที่รัฐบาล จะให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางการเงินการคลังแก่ อปท. ดังเช่นที่เคยเป็นมาตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคสี่ อาจไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ที่ แนวทางการสนับสนุนให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากความสามารถของตนเอง จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อให้ อปท.



มีอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้น และสามารถดูแลประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ ออบจ. และการเร่งจัดเก็บภาษีรถยนต์ ค้างชำระ และการขยายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ น่าจะมีความสำคัญและมีประโยชน์ในทันที และจะมีส่วนเพิ่มฐานรายได้ให้แก่ อปท. อย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควรจัดทำนโยบายเกี่ยวกับแนวโน้มรายได้ของ อปท. ในอนาคตให้ชัดเจน เพื่อให้ อปท. เตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไป

2) การพัฒนารายได้ท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมสามารถเริ่มต้นได้จากการพัฒนาเชิงระบบฐานข้อมูลเพื่อการจัดเก็บภาษี โดยการผลักดันหรือขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาเชิงระบบดังกล่าวร่วมกันกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งระหว่างหน่วย อปท. ด้วยกัน ระหว่างหน่วย อปท. ร่วมกับภาครัฐ/ส่วนราชการ และอาจร่วมมือกับภาคประชาสังคม หรือเรียกว่ามีการสร้าง “ฐานข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อการบริหารจัดการเก็บภาษี (Taxpayer’s Big Database)” หากสามารถจัดระบบบูรณาการการบริหารจัดการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในเชิงพื้นที่เข้าด้วยกันได้ (Organization by Integration) อาจมีส่วนช่วยลดต้นทุนการบริหารจัดการเก็บภาษี และช่วยเพิ่มความเต็มใจในการจ่ายภาษีให้มากขึ้นได้

3) การประยุกต์ใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ได้พิสูจน์ให้เห็นว่ามีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มผลสำเร็จในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของ อปท. ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ประชาชน ผู้เสียภาษียินยอมปฏิบัติตามกฎหมายและเต็มใจจ่ายภาษี (Tax Compliance Enhancement) มาตรการ Nudge Approach สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้บริบทของการบริหารงานคลังท้องถิ่นไทย มีส่วนเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. อย่างมีนัยสำคัญ และสามารถนำไปขยายผล ในวงกว้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษีได้

4) มาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์สามารถนำมาใช้ได้จริงในบริบทการคลังท้องถิ่นและรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย จึงควรมีการประยุกต์ใช้เทคนิควิธีวิจัยใหม่ ๆ หลายประการ ทั้งในเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณ หรือเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อศึกษาทำความเข้าใจประเด็นทางการบริหาร และสามารถพัฒนาองค์ความรู้หรือข้อเสนอเชิงนโยบายจากเทคนิควิจัยใหม่ ๆ เชิงผสมผสาน (Mixed Approaches)

5) บทบัญญัติของกฎหมายภาษีท้องถิ่นในบางประเด็นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายภาระภาษี และควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยด่วน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทำให้กลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินของตนเองหรือที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเช่นเดียวกับเกษตรกรทั่วไปที่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือกลุ่มธุรกิจขนาดกลางอาจต้องแบกรับภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นกว่าเดิมและสูงกว่ากลุ่มผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดใหญ่ หรือกรณีที่มีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ในที่ดินของรัฐหรือที่ราชพัสดุที่ผู้ประกอบการอาจไม่ยินยอมจ่ายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ ทั้งหมดนี้ก่อให้เกิดความแตกต่างในการแบกรับภาระภาษีพอสมควร เป็นต้น

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2563) ศึกษาเรื่อง “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” พบว่า การวัดต้นทุนการบริหารของท้องถิ่น ยืนยันว่า “ต้นทุนต่อหน่วยมีแนวโน้มลดลง” (Decreasing Unit Cost) ในช่วงแรก (ขนาดประชานน้อยกว่า 10,000 คนโดยประมาณ) สะท้อนในรายจ่ายบุคลากรต่อประชากร รายจ่ายการจัดบริการต่อประชากร และจำนวนพนักงานต่อประชากรพันคน และเมื่อขนาดองค์กรใหญ่ (เกินกว่า 10,000 คน โดยประมาณ) ต้นทุนต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และพบหลักฐานเชิงประจักษ์ คือ “การไม่ประหยัดจากขนาด” ในเทศบาล และ อปท.



ขนาดเล็กมาก (อปท. ที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า 2,000 คน) โดยวิเคราะห์จากโครงสร้างบุคลากรท้องถิ่น (Local Personnel Employment) เทศบาล และ อบต. จำเป็นต้องจ้างบุคลากรขั้นต่ำ แม้ว่าประชากรจะน้อยมาก กล่าวคือ โครงสร้างบุคลากรทำให้เกิด “ต้นทุนคงที่” (Fixed Cost) ดังนั้น หากมาตรการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็กประสบผลสำเร็จ จะทำให้มีประชากรเพิ่มขึ้น แต่จำนวนข้าราชการและพนักงานไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นน้อยมาก ซึ่งเป็นที่มาของ “การประหยัดจากขนาด” ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ 1) ขนาดของ อปท. ที่เหมาะสม ประมาณ 10,000 คนต่อแห่ง (Optimal Size) 2) คุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่น จากตัวชี้วัดประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) พบว่า อปท. ขนาดใหญ่มีแนวโน้มได้ค่าคะแนน LPA สูงกว่าขนาดเล็ก 3) มาตรการควมรวมจะส่งผลดี ในแง่การลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง อปท. และเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัดคุณภาพบริการสาธารณะดีขึ้น และ 4) แนวทางการควมรวมที่น่าจะเป็นไปได้ คือ การควมรวมโดยสมัครใจ ทั้งนี้ มีความจำเป็นต้องสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการจูงใจ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการจัดบริการสาธารณะและการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการลดภารกิจของรัฐบาลให้คงเหลือเพียงภารกิจหลัก โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน อาทิ การรักษาความสะอาด การรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และพัฒนาท้องถิ่นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้จริง

อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 2 ทศวรรษ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเองโดยเฉพาะ แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง จากการศึกษา รูปแบบและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ และการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้เรียบเรียงขอสรุปแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในด้านการบริหารงาน และการกระจายอำนาจสู่ อปท. และด้านการบริหารการเงินการคลัง ดังนี้

1. ด้านการบริหารงานและการกระจายอำนาจสู่ อปท.

1.1 ควรปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติได้อย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในระดับชาติและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง



1.2 ควรส่งเสริมการบูรณาการแผนระหว่าง อปท. ที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ด้วยการดำเนินกิจกรรมนอกเขต อปท. โดยเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ที่มีการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มเติม รวมถึงปรับปรุงระเบียบเพื่อลดขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมข้ามเขตให้มีความเหมาะสมกับแผนพัฒนาท้องถิ่น

1.3 ควรสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารในระดับจังหวัด ให้มี “คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น” ปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของบุคคลและบทบาทในด้านสังคมเป็นด้านหลักบูรณาการในการจัดองค์กรรวมกันในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” มีบทบาทในคณะกรรมการผังเมืองทุกระดับ

1.4 ควรเพิ่มมาตรการควบคุม อปท. ที่มีขนาดเล็ก ซึ่งจะเป็นผลดีในด้านการลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง อปท. และเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร ประหยัด คุณภาพบริการสาธารณะดีขึ้น ซึ่งแนวทางการควบคุมที่น่าจะเป็นไปได้ คือ การควบคุมโดยสมัครใจ ทั้งนี้ มีความจำเป็นต้องสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการจูงใจ ในช่วงการเปลี่ยนผ่านการควบคุมท้องถิ่นขนาดเล็ก สอดคล้องกับแนวทางของประเทศญี่ปุ่นที่มีมาตรการการควบคุมเทศบาลขนาดเล็กที่ดำเนินการเรื่อยมาและการลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

1.5 รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถที่จำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่เป็นอยู่นี้ก็ทำให้ประชาชนมีคุณภาพที่ดีมากขึ้นพอสมควร และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้มากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างขวางและมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้อย่างแท้จริง

1.6 ควรยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปรับปรุงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่างภูมิภาค และท้องถิ่นในระดับจังหวัด และให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป

2. ด้านการบริหารการเงินการคลัง

2.1 ควรมีการกระจายอำนาจทรัพยากรในการบริหารจังหวัด อาทิ การบริหารเงิน การจัดเก็บภาษีโดยไม่ผ่านจังหวัด และให้มีการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้มีเอกลักษณ์เพื่อเป็นการส่งเสริมศักยภาพจังหวัดให้สามารถเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่ามีความเข้มแข็งในการจัดการดูแลจังหวัดของตนเองได้

2.2 ควรเพิ่มหลักการจัดสรรงบประมาณตามรูปแบบการพัฒนาเมือง ด้วยการกำหนดงบประมาณขั้นต่ำที่จะจัดสรรให้แก่ อปท. ขนาดเล็กให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนาเมืองทางเศรษฐกิจเนื่องจาก อปท. ขนาดเล็กที่อยู่ในชุมชนเมืองได้รับอิทธิพลจากการพัฒนาเมืองทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างจากอปท. ขนาดใหญ่ และส่งเสริมแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากภาษีท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อลดภาระทางด้านงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลาง



2.3 ควรกำหนดเงื่อนไขในการจัดสรรงบประมาณของแผนบริหารงานทั่วไป โดยกำหนดสัดส่วนของงบประมาณตามแผนบริหารงานทั่วไปต้องประมาณทั้งหมดตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และควรกำหนดประเภทโครงการที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่สูงตามภารกิจที่ อปท. ควรดำเนินการเอง และกำหนดประเภทโครงการที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลิตที่ต่ำตามภารกิจ อปท.

2.4 ควรพัฒนารายได้ท้องถิ่นให้มีรายได้และมีอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับ อบจ. และการเร่งจัดเก็บภาษีรถยนต์ ค้างชำระ และการขยายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ครอบคลุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มฐานรายได้ให้แก่ อปท. ได้เพิ่มขึ้น

2.5 ควรมีการผลักดันหรือขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาเชิงระบบฐานข้อมูลเพื่อการจัดเก็บภาษี ร่วมกันกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งระหว่างหน่วย อปท. ด้วยกัน ระหว่างหน่วย อปท. ร่วมกับภาครัฐ/ ส่วนราชการ และอาจร่วมมือกับภาคประชาสังคม หรือเรียกว่ามีการสร้าง “ฐานข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อการบริหารจัดการเก็บภาษี (Taxpayer’s Big Database)” ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการบริหารจัดการเก็บภาษีและช่วยเพิ่มความเต็มใจในการจ่ายภาษีให้มากขึ้น

บรรณานุกรม

โกวิท พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 29). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2563). การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ธัญญพัทธ์ ภูริพิณสินันท์. (มกราคม-เมษายน 2565). การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. วารสาร มจร บาลีศึกษายุทธศาสตร์, 8(1), 85-100.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ. (2562). บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศตวรรษหน้ากับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

ปัญชกร ส่งสัมพันธ์ และคณะ. (2561). การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.

“พระราชกฤษฎีกาถอดภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564” (31 มกราคม 2564). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 138 ตอนที่ 6 ก, น. 1-2.

พงษ์มนัส ตีอด. (2563). ข้อคิดการกระจายอำนาจการปกครองในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีต่อประเทศไทย. วารสารมหาจุฬานาครทรรณ, 7(10), 44-56.

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2562). การปกครองท้องถิ่นในประเทศมาเลเซีย. วารสารหาญวิวิชาการ, 17(2), 275-286.



- ยุทธนา ศรีสวัสดิ์. (2565). **ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2565**. สืบค้น 5 สิงหาคม 2565 จาก <https://www.itax.in.th/pedia/ภาษีที่ดิน/>
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2547). **ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ธรรมดาเพลส.
- วัชรินทร์ อินทพรหม. (มกราคม-มิถุนายน 2560). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ: ประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย. **วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, 12(1), 176-188.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2563). **การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.
- สุดารัตน์ สุดสมบุญ. (พฤษภาคม-มิถุนายน 2564). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ: ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น. **รัฐสภาสาร**, 69(3), 24-43.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2564). **รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.