

## สรุปผลการเสวนาเชิงนโยบาย (TSRI Policy Forum)

เรื่อง “ฉกทศน์การจัดบริการสาธารณะของ อปท. กับประมวลกฎหมาย อปท.: จะไปทางไหน ???”  
วันพุธที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕ เวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๐๐ นาฬิกา ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ด้วยโปรแกรม Zoom Meeting

ขอเชิญเข้าร่วมเสวนาเชิงนโยบาย  
TSRI Policy Forum

สกสว.

# ฉกทศน์การจัด บริการสาธารณะ ของ อปท. กับ ประมวลกฎหมาย อปท. : จะไปทางไหน ???

20 เมษายน พ.ศ. 2565 09.00 น.- 12.00 น.  
Zoom Meeting & Facebook Live

09.00-09.20 น.	กล่าวเปิดการเสวนา / เกริ่นนำ
09.20-09.45 น.	โครงการวิจัย เรื่อง การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควบรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก
09.45-10.10 น.	โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10.10-10.35 น.	โครงการวิจัย เรื่อง การจัดการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก
10.30-12.00 น.	ถาม/ตอบ เปิดเวทีแลกเปลี่ยนมุมมอง/ข้อมูล

facebook page : สกสว.

zoom  
100 seats only  
<< ลงทะเบียน

PROGRAMME

ศาสตราจารย์ ดร. ปัทมาวดี โพชนุกูล  
อธิการบดี สกสว.

ศาสตราจารย์ ดร. วิระศักดิ์ เครือเทพ  
คณบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร. บัญชร ส่องสัมพันธ์  
กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

MODERATOR

คุณสมบัติ เหล็ก

โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ  
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) โทร. 065-361-4599  
Email : prptsri2021@gmail.com (น.ส.เสาววิทย์ ฟูประสาณงานโครงการ)

การเสวนาเชิงนโยบาย (TSRI Policy Forum) เรื่อง “ฉกทศน์การจัดบริการสาธารณะของ อปท. กับประมวลกฎหมาย อปท.: จะไปทางไหน ???” เป็นหนึ่งในกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากบันทึกข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อสถาบันนิติบัญญัติระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ซึ่งทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกันลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือฯ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๓ ณ ห้องรับรอง ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

เชื่อมโยงการนำองค์ความรู้จากงานวิจัยในระบบและกลไกส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) ไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการนิติบัญญัติ อาทิ การจัดส่งชุดข้อมูลความรู้งานวิจัยให้กับฝ่ายนิติบัญญัตินำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในภารกิจที่เกี่ยวข้อง ภายหลังการลงนามในบันทึกความร่วมมือฯ ได้มีการดำเนินโครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีการจัดเสวนาวิชาการ การจัดทำชุดความรู้ด้านงานวิจัย การจัดทำบทสังเคราะห์ด้านงานวิจัย และการสนับสนุนทุนวิจัยตามความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งการจัดเสวนาเชิงนโยบาย (Public Policy Forum) เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยในประเด็นที่มีความสำคัญและมีนัยในเชิงนโยบาย

สำหรับการเสวนาเชิงนโยบายในครั้งนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญและได้รับความสนใจจากฝ่ายนโยบายและสาธารณชนเป็นอย่างมาก อีกทั้งอาจมีร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิ ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดเสวนาเชิงนโยบาย เรื่อง “ฉกทศน์การจัดบริการสาธารณะของ อปท. กับประมวลกฎหมายอปท.: จะไปทางไหน ???” เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕ เวลา ๐๙.๐๐-๑๒.๐๐ นาฬิกา ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ด้วยโปรแกรม Zoom Meeting โดยมีผู้เข้าร่วมการเสวนาประมาณ ๗๐ คน เป็นบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๓ คน ประกอบด้วย สำนักกรรมการ ๑ จำนวน ๑ คน สำนักกรรมการ ๒ จำนวน ๓ คน สำนักกรรมการ ๓ จำนวน ๒ คน และสำนักวิชาการ จำนวน ๑๗ คน

ทั้งนี้ การเสวนาดังกล่าวมีผู้ทรงคุณวุฒินำเสนอโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ เรื่อง ได้แก่ ๑) โครงการวิจัย เรื่อง การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก นำเสนอโดย ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเสนอโดย รองศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๓) โครงการวิจัย เรื่อง การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เสนอโดย ดร.บัญญัติ ส่งสัมพันธ์ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง พร้อมทั้งได้มีการเสวนาแลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกับผู้เข้าร่วมเสวนาจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดรายงานสรุปผลการเสวนาเชิงนโยบาย ดังนี้

**๑. โครงการวิจัย เรื่อง “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก”** โดย ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำเสนอประเด็นเกี่ยวกับการมองอนาคตเชิงบวก ฉกทศน์ท้องถิ่นและความก้าวหน้าของสังคมไทย การยกร่างกฎหมาย อปท. และความเห็นเพิ่มเติมต่อร่างกฎหมาย

๑.๑ ฉกทศน์ท้องถิ่นและความก้าวหน้าของสังคมไทย การกระจายอำนาจของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาระดับหนึ่งแล้ว แต่ถ้าจะต้องเปลี่ยนแปลงในระดับใหญ่จะต้องมีกฎหมายทบทวนว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้มีการเติบโตทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณะ นวัตกรรมท้องถิ่น การตอบสนองต่อประชาชน และการได้รับการยอมรับจากประชาชน อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกระจายอำนาจของไทยจะมีความก้าวหน้า แต่ยังมีขาดความสม่ำเสมอ ซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไปให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

๑.๒ การยกเว้นกฎหมาย อปท. เป็นการยกฐานะของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ปรับเข้าสู่สากล ควรสนับสนุน “การควบรววม” หน่วยงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง การประหยัดจากขนาด โดยอาจสร้างแรงจูงใจหรือกำหนดกติกาให้ “ควบรววมโดยสมัครใจ” เช่น อาจจะต้องให้เงินอุดหนุนเป็นแรงจูงใจ เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดให้มีองค์กรย่อยสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ “สหการท้องถิ่น” และ “บริษัทจำกัดท้องถิ่น” เป็นแนวความคิดที่ดี

๑.๓ ความเห็นต่อการยกเว้นกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

๑) เป็นการกำหนด นิยามศัพท์ บริการสาธารณะ ชัดเจนกว่าเดิม โดยร่างกฎหมายทั้งสองฉบับเพิ่มอิสรภาพการทำงานนอกพื้นที่ การร่วมทำงานเชิงสหการ การร่วมลงทุนด้วยตนเองหรือกับภาคเอกชน การทำคู่ขนานร่วมกับหน่วยงานรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกสูงสุดให้ประชาชน อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีระเบียบรองรับ นอกจากนี้ยังมีความพยายามลดช่องว่าง “หน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ” แต่ไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ทั่วถึง เช่น หน่วยงานรัฐดำเนินการได้ดีในเขตเมือง/บางจังหวัด แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่ห่างไกล

๒) ควรเพิ่มนิยาม “สหการของท้องถิ่น” ในตอนต้นของกฎหมาย การจัดองค์กรร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค มีคณะกรรมการระดับชาติติดตามการทำงานของสหการ บันทึกข้อมูลสนเทศตัวชี้วัด สร้างดัชนี ทำนองเดียวกับตลาดหลักทรัพย์ เผยแพร่สาธารณะ อาจจะทำให้ประชาชนร่วมลงทุนก็ได้ ควรเพิ่มนิยาม “บริษัทจำกัดท้องถิ่น” หมายถึง องค์กรให้บริการสาธารณะด้านพาณิชย์กรรม สามารถแสวงหารายได้แต่ไม่เน้นทำกำไรสูงสุด หรือดำเนินการจัดตั้ง “บริษัทร่วมทุน” (Holding Companies)

๓) ข้อมูลสารสนเทศในยุคดิจิทัล คณะกรรมการด้านข้อมูลสนเทศท้องถิ่นเพื่อการสื่อสารสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งแสดงบัญชีฐานะการเงิน เงินสะสม หนี้สิน ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยให้แสดงรายได้รายจ่าย (Income-Expenditure) จำแนกตามประเภท ระบุค่าคาดหมาย และค่าที่เกิดขึ้นจริง อัตราการเบิกจ่าย ภาระการชำระคืนหนี้ (ถ้ามี) ให้แสดงข้อมูลปริมาณงาน อาทิ ปริมาณบริการสาธารณะ ผู้รับบริการ ฯลฯ ควบคู่กับการประเมินเชิงคุณภาพมาเสริม เช่น คะแนน ITA LPA เป็นต้น ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น จัดทำระบบฐานข้อมูล Smart Coding เพื่อความเชื่อมโยงของข้อมูล การเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบผ่านสื่อดิจิทัล ข้อมูลสนเทศด้วยภาพ Geographic Information อ้างอิงกับระบบ GFMS

๔) การปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน Rn เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเป็นนโยบาย (Policy Variable) อย่างชัดเจน เพราะกำหนดโดยรัฐบาล เมื่อดำเนินการปฏิรูปด้านภาษี จะทำให้สัดส่วนของราชการส่วนกลาง ราชการท้องถิ่น ในสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะหมายถึง ๗๐:๓๐ หรือ ๖๐:๔๐ อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Disparities) ยังดำรงอยู่ สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไป คือ ปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ หรือความเสมอภาค (Equalization Grant) ซึ่งเป็นหลักการทั่วไป ซึ่งมีคำอธิบายตามตำรา และตัวอย่างภาคปฏิบัติในหลายประเทศที่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างได้

๕) การนำข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้ทางวิชาการและการจัดสรรที่เหมาะสม มีความก้าวหน้าเกิดขึ้นอย่างมากในช่วง ๕-๑๐ ปีที่ผ่านมา เพราะระบบบันทึกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ การใช้ Smart Coding ในการลงบัญชีการคลังทำให้การประมวลผลรวดเร็ว และมีปริมาณข้อมูลไหลเข้าระบบโดยอัตโนมัติ เป็นข้อมูลขนาดใหญ่ (Panel Data) อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาคือ ข้อจำกัดของส่วนราชการในการวิเคราะห์ Big Data Analytic เช่น การสำรวจของสำนักงานกระจายอำนาจว่า อบจ. เทศบาล อบต. ทำภารกิจใด มีคนรับบริการกี่คน งบประมาณเป็นไปตามแผนงาน/โครงการหรือไม่

๖) การแปลงสารสนเทศจาก “ข้อมูล” เป็น “องค์ความรู้” เนื่องจากข้อมูลมีประโยชน์และคุณค่า แต่ต้องผ่านการไตร่ตรอง วิเคราะห์ ซึ่งทำได้หลายลักษณะ เช่น ดัชนีวัด “ความเหลื่อมล้ำ” ช่วยให้เข้าใจ “ต้นทุนต่อ

หน่วย” (Unit Cost) “ต้นทุนที่เพิ่มขึ้น (Marginal Cost) และ “การประหยัดจากขนาด” (Economies of Scale) เป็นต้น

๓) ระบบบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นต้องวิจัยเพื่อรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง การปฏิรูปการบริหารภาครัฐที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่และแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ภาครัฐต้องทำหน้าที่กำกับดูแลเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลดความเหลื่อมล้ำ ส่วนราชการทำหน้าที่หลายด้าน ทั้งการกำกับควบคุม การส่งเสริม การให้สวัสดิการ ส่วนที่ต้องปรับปรุง คือ หน่วยงานราชการควรทำงานวิจัยและวิชาการเพื่อการกำกับที่ดีกว่าเดิม การส่งเสริมและจัดสวัสดิการที่ตรงเป้าหมาย และการลดความเหลื่อมล้ำผ่านมาตรการภาษีหรือเงินอุดหนุน

ดังนั้น ควรพัฒนาการวิจัยโดยการนำข้อมูลขนาดใหญ่มาใช้ให้เกิดประโยชน์อันจะแสดงถึงความก้าวหน้าทางวิชาการ และการนำไปใช้ประโยชน์เชิงสาธารณะ อาทิ การรวบรวมหน่วยงานท้องถิ่นจะมีกี่หน่วยงาน จะดำเนินการอย่างไร จะได้มีข้อมูลอ้างอิงว่าจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นมากเท่าใด ทั้งนี้ การรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็มีความจำเป็น ซึ่งอาจจะต้องดูพื้นฐานของการบริหารจัดการ งบประมาณ ข้อมูลรายได้ และการจัดสรรทรัพยากร

**๒. โครงการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** โดย รองศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำเสนอบทสะท้อนข้อเสนอเชิงกฎหมายจากการวิจัยเชิงประจักษ์ ด้านการพัฒนารายได้ท้องถิ่น ดังนี้

๒.๑ สมมติฐานจากการวิจัยเชิงประจักษ์ คือ ท้องถิ่นสามารถพัฒนารายได้ของตนเองได้อย่างมีนัยสำคัญ หากกรอบกฎหมายเปิดโอกาสและให้อำนาจ อปท. สามารถดำเนินการพัฒนารายได้ท้องถิ่นได้อย่างอิสระ กล่าวคือ ให้อำนาจ อปท. ดำเนินการพัฒนารายได้ภาษีอากรของตนเองได้ รัฐให้การสนับสนุน ส่งเสริม และให้ความร่วมมือ รวมทั้งให้อำนาจ อปท. เลือกรูปแบบปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการ และให้อำนาจทางภาษีประเภทใหม่ ๆ อาทิ ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีจากการใช้ทรัพยากร

ทั้งนี้ ประเด็นที่แสดงให้เห็นว่า ท้องถิ่นมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง คือ ๑) ถ้ากฎหมายให้อำนาจ อปท. อย่างเต็มที่ หน่วยงานส่วนกลางไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ อปท. และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติได้เป็นอย่างดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น ๒) ถ้ารัฐแบ่งปันข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ให้ส่วนท้องถิ่น และมองว่าท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการใช้ข้อมูลร่วมกัน อย่างเต็มที่ และ ๓) ในด้านการบริหารจัดการ ต้องให้ท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกวิธีการดำเนินการในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการภาษีของท้องถิ่น

๒.๒ กรณีตัวอย่างจากผลการวิจัยเชิงประจักษ์

๑) การสำรวจการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จากการศึกษาวิจัยพบว่า มีการนำทรัพย์สินของรัฐไปปล่อยเช่าช่วง มีการนำที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยไม่มีการจ่ายภาษี ดังนั้น จะต้องมีการทางกฎหมายมารองรับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติเสมือนกับภาคเอกชนที่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์และจะต้องจ่ายภาษี

๒) การเร่งรัดภาษีรถค้ำชำระโดยใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์ การเร่งรัดภาษารถค้ำชำระภาษีรถยนต์ ซึ่งปัจจุบันมีผู้ที่ไม่จ่ายภาษิดังกล่าวทำให้ท้องถิ่นสูญเสียรายได้ จึงควรสร้างกลไกความร่วมมือ โดยการทำวิจัยเชิงทดลอง ติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายภาษี เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น

๓) การกระตุ้นภาษีป้ายโดยใช้แนวทางเชิงพฤติกรรมศาสตร์ โดยการทำความเข้าใจความติดป้ายโฆษณาที่มีการชำระภาษี อันเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ คนที่ไม่ยอมจ่ายภาษีจะถูกเพ่งเล็งจากเพื่อนบ้าน ส่งผลให้คนยอมจ่ายภาษีที่ค้างชำระมากขึ้น ถือเป็นความยืดหยุ่นในด้านวิธีการจัดเก็บภาษี

๔) การร่วมมือระหว่างรัฐ โดยกรมสรรพากรกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรมสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ถ้ามีการเปิดช่องทางสร้างความร่วมมือ และบริหารจัดการเก็บภาษีร่วมกันจะเป็นประโยชน์ทั้งสองฝ่าย แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่เคยถูกแบ่งปันไปสู่ท้องถิ่น

๕) การสร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีป้าย โดยการให้คนในท้องถิ่นมาช่วยในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง โดยการสร้างเครือข่ายประชาชนที่มีศักยภาพมาช่วยดำเนินการได้ แต่ยังมีข้อจำกัด คือ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการให้ภาคชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่นมาช่วยดำเนินการ เพราะฉะนั้น ถ้าร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณา มีมาตรการรองรับในเรื่องดังกล่าวจะสามารถช่วยเหลือท้องถิ่นได้เป็นอย่างมาก

๖) การสร้างความร่วมมือระหว่าง อบท. ในการสำรวจและจัดเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม เนื่องจากโรงแรมเป็นฐานภาษีร่วมกันของท้องถิ่น แต่การแบ่งท้องถิ่นเป็น ๒ ระบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้โอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมมือกันจัดเก็บภาษีน้อยมาก เพราะต่างฝ่ายต่างกลัวว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจในจัดเก็บภาษีร่วมกันได้ เพราะว่าการจัดการบริการสาธารณะหรือประมวลกฎหมายท้องถิ่นไม่ได้เน้นไปที่เรื่องการบริหารจัดการ ไม่ได้เน้นเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล หรือการบริหารจัดการรายได้ แต่ไปเน้นด้านการจัดการบริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการสาธารณะเท่านั้น แต่ในด้านที่เป็นกระบวนการจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กล่าวถึง

๗) การจ้างเหมาภาคเอกชนในการบริหารจัดการเก็บภาษี เป็นเรื่องที่ถูกระเบียบไม่มีความยืดหยุ่น โดยหน่วยงานตรวจสอบ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ให้ความเห็นว่า เรื่องอำนาจในทางภาษีอากรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเป็นอำนาจของ อบท. ก็เกิดการตีความว่า จะต้องดำเนินการบริหารจัดการเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นการตีความที่แคบและอคติ เพราะตามหลักสากล หลักบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ สามารถออกแบบวิธีการบริหารจัดการเก็บภาษีให้เกิดความหลากหลายและมีความยืดหยุ่นได้ เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผล และเพื่อความเป็นธรรมในทางภาษีอากร

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หากมีการวางบริบททางกฎหมายไว้อย่างดี มีวิสัยทัศน์ มองถึงสภาพข้อเท็จจริง รวมถึงข้อจำกัดในบริบทต่าง ๆ อย่างดีเพียงพอ ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่พอสมควร ทั้งในด้านการพัฒนาเชิงระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศ กรอบกฎหมาย หรือในด้านการเลือกวิธีสื่อสาร วิธีจูงใจ วิธีการกระตุ้นในการบริหารจัดการเก็บภาษี ถ้ากฎหมายวางหลักการภายใต้กรอบความคิดนี้ได้ ย่อมถือว่าเป็นกฎหมายสมบูรณ์แบบ

#### ๒.๓ พิจารณาร่างกฎหมาย อบท.

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำหนดกรอบและเป้าหมายการจัดการบริการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เห็นว่า ชื่อของร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดขอบเขตแคบเกินไป เพราะว่ามีเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะอีกมาก แต่ไม่มีการนำมาบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายฉบับนี้ อีกทั้งยังไม่สะท้อนให้เห็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ ท้องถิ่นไม่มีอำนาจตัดสินใจโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การบริการสาธารณะ หรือการกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ แต่ยังมีกฎกระทรวงมาประกาศรองรับ ซึ่งไม่ใช่รูปแบบที่ควรจะเป็น เพราะมีลักษณะ Top-down ทุกอย่างต้องย้อนกลับมาที่ส่วนกลาง หรือกลับมาที่กระทรวงเพื่อบอกว่าอะไรที่ท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้ ซึ่งเป็นวิธีคิดที่ไม่ถูกต้อง และต้องรอดูท่าทีของราชการส่วนกลางด้วยว่าจะเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นจุดที่จะก่อให้เกิดปัญหาตามมาในอนาคต

นอกจากนี้ นัยยะหรือเป้าหมายทั้งหลายของกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การบริการสาธารณะอย่างเดียว ไม่ได้กล่าวถึงในมิติของรายได้หรือภาษีมากนัก ถ้ามีการกำหนดเรื่องความร่วมมือในการบริการสาธารณะถือเป็นสิ่งที่ดี แต่เรื่องนี้จะขยายความไปถึงมิติของการบริหารจัดการ บริหารการเงิน บริหารรายได้ การจัดเก็บภาษีด้วยหรือไม่ เพราะจากการศึกษาพบว่า ท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านบุคลากร จำนวนคนไม่เพียงพอ จะสามารถยืดบุคลากรระหว่างหน่วยงานได้หรือไม่ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้รองรับในเรื่องดังกล่าว ตามหลักสากลของต่างประเทศจะมีความยืดหยุ่นมาก สามารถยืดบุคลากรและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานท้องถิ่นทุกแห่งไม่จำเป็นต้องมีหน่วยจัดเก็บภาษีเป็นของตัวเองก็ได้ หน่วยงานที่มีอำนาจทางภาษีสามารถออกแบบและกำหนดรูปแบบในการบริหารจัดการภาษีได้เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

สำหรับร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่กำหนดให้สภาท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในทางภาษีอากรเพิ่มขึ้นหรือไม่ โดยการตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หรืออย่างน้อยมีอำนาจเสนอแนะรัฐบาลเพื่อให้อำนาจทางภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ภาษีประเภทเดิม เป็นการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี การลดหย่อน/ยกเว้น การบังคับ/บทลงโทษ ฯลฯ ส่วนภาษีประเภทใหม่ เป็นการกำหนดประเภทภาษี ฐานและอัตราภาษี การบริหารจัดการ และการนำไปใช้ ฯลฯ ซึ่งการบริหารจัดเก็บจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมทางภาษีอากรและความคุ้มค่าในการดำเนินการ นอกจากนี้ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๗๖ และ ๗๗ หากความหมายของ “กิจกรรมสาธารณะ” หมายรวมถึงการบริหารจัดการและการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรด้วยจะเป็นเรื่องที่ดีมาก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถร่วมมือกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีได้ ทั้งประเภทเดิมหรือประเภทใหม่ที่จะจัดเก็บ และหาก อปท. ร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งรัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน ภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเก็บภาษีได้จะช่วยให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น รวมถึงมาตรา ๘๘ และ ๘๙ ซึ่งเป็นเรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการเงิน หากมีเจตนารมณ์ให้ อปท. พัฒนารายได้ของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ โดยใช้ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะเป็นเรื่องที่ดีมาก

### **๓. โครงการวิจัย เรื่อง “การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก”**

โดย ดร.บัญชากร สงสัมพันธ์ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง โดยนำเสนอเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะและแนวทางการแก้ไขปัญหาของการจัดบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์ ดังนี้

๓.๑ ที่มาของปัญหา การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด การจัดบริการสาธารณะจึงตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ อปท. จึงเป็นองค์กรที่สามารถจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่สังกัดราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ มาตรา ๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ตามแผนปฏิบัติการฯ การถ่ายโอนภารกิจมี ๖ ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนหรือสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งกิจกรรมที่จะถ่ายโอนแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำได้โดยอิสระ” โดยให้ อปท. มีอิสระเลือกทำได้ตามที่ อปท. เห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” ซึ่งที่ผ่านมากการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน มีรูปแบบที่จำกัดและไม่ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์

๓.๒ รูปแบบการพัฒนาบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์บนความเสี่ยงและผลตอบแทน ทิศทางที่ อปท. ควรดำเนินการ คือ เปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการเองหรือจ้างเหมา เป็นการดำเนินการเองแบบผูกขาด (Monopoly) การดำเนินการในรูปแบบสหการ (Syndicate) และการจัดตั้งบริษัทลูก (Subsidiary) หมวดรายได้จากการจัดบริการสาธารณะ โดยแบ่งหมวดการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะที่มีการจัดเก็บข้อมูลตามระบบงบประมาณ และบัญชีท้องถิ่น สามารถจำแนกออกเป็น ๔ หมวดย่อย ดังนี้

หมวด ๑ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์จากการอนุมัติอนุญาต และการควบคุมประกอบไปด้วยกัน ๒๙ ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ ค่าธรรมเนียมประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการขายสุรา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งสถานที่จำหน่ายหรือเสิร์ฟอาหาร ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการตั้งสุสานและฌาปนสถาน ค่าธรรมเนียมปิด โปรง ติดตั้งแผ่นประกาศหรือแผ่นปลิวเพื่อโฆษณา และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร เป็นต้น

หมวด ๒ ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดบริการสาธารณะ เป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและผลประโยชน์เพื่อการจัดบริการสาธารณะในกลุ่มของสินค้ากึ่งสาธารณะ (Toll Goods) ประกอบด้วย ๕ ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมจอดรถจักรยานยนต์และรถยนต์ ค่าธรรมเนียมเก็บ ขน มูลฝอย ค่าธรรมเนียมเก็บ ขน อัจฉริยะหรือสิ่งปฏิกูล ค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีนหรือใบรับรองการฉีดวัคซีน และค่าธรรมเนียมเครื่องหมายประจำตัวสัตว์

หมวด ๓ ค่าปรับ เป็นการเรียกเก็บจากการกระทำผิด หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือกฎหมายที่กำหนด ประกอบด้วย ๙ ประเภท คือ ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการจราจรบนยานยนต์ ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายจราจรทางบก ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการป้องกันและระงับอัคคีภัย ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายรักษาความสะอาด ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายทะเบียนราษฎร ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายสาธารณสุข ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายโรคพิษสุนัขบ้า และค่าปรับการผิดสัญญา

หมวด ๔ รายได้เฉพาะกาล เป็นการเรียกเก็บเงินจากการดำเนินการที่ไม่สามารถระบุไว้ใน ๓ หมวด อาจเป็น ค่าธรรมเนียมที่มีการจัดบริการสาธารณะที่ไม่สามารถระบุได้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการหารายได้เกินกว่าหมวดเหล่านั้นที่ระบุไว้ในรายการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๓ การให้บริการสาธารณะและการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นของต่างประเทศ พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการให้บริการขยะ ไฟฟ้าและประปา ด้านการศึกษา การบริการสถานดูแลเด็กและผู้สูงอายุ การให้บริการที่จอดรถ การให้บริการกำจัดวัชพืช ศัตรูพืชและแมลง การให้บริการทำความสะอาดถนนในฤดูหนาว การให้เช่าพื้นที่เพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์ และสหราชอาณาจักรจะมีการให้บริการสาธารณะที่คล้ายกันกับสหรัฐอเมริกา แต่จะมีบางเรื่องเพิ่มขึ้น เช่น การให้บริการที่พักอาศัย การให้โฆษณาในเว็บไซต์ของรัฐบาลท้องถิ่น การลงทุนในสินทรัพย์ทางการเงินและสินทรัพย์อื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประเภทการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลายมากกว่าประเทศไทย

๓.๔ ผลสำรวจแหล่งที่มารายได้เชิงพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ โดยผลสำรวจแหล่งที่มารายได้เชิงพาณิชย์สูงสุด ๓ อันดับแรก ได้แก่ สนามกีฬา กิจกรรมอื่น และขนส่งสาธารณะ สำหรับปัญหาและอุปสรรคการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ของ อบจ. ได้แก่ การดำเนินการที่ไม่คุ้มทุน กฎระเบียบไม่เอื้ออำนวย และกิจการที่ทำได้มีจำกัด

๓.๕ แนวทางการแก้ไขปัญหาของการจัดบริการสาธารณะ

๑) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาการตีความที่สำคัญของอำนาจหน้าที่ทั้งการแข่งขันกับเอกชน และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ควรอยู่ใน



รูปแบบคณะกรรมการตามกฎหมายหรือไม่ องค์ประกอบควรเป็นอย่างไร และมีหลักคิดอย่างไร ควรกำหนดประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน

๒) ควรกำหนดแนวทางเพื่อแก้ปัญหาในการจัดบริการสาธารณะเชิงพาณิชย์ในรูปแบบการดำเนินการ (Business Models) ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การดำเนินการในรูปแบบสหการ การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนเป็นการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership หรือ PPP) และบูรณาการทำงานระหว่าง อปท. เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อยู่เป็นจำนวนมาก แต่ไม่เคยประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่า ยังสามารถบังคับใช้ให้เกิดผลได้ดีเท่าที่ควรหรือไม่ เพราะฉะนั้น จะทำอย่างไรให้การบริการสาธารณะของ อปท. เกิดความยั่งยืน ซึ่งจะต้องศึกษาปัญหาต่าง ๆ ภายใต้บริบทปัจจุบันที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ขอบเขตหน้าที่ของ อปท. ว่าเรื่องใดที่สามารถดำเนินการได้บ้าง ซึ่งชุดโครงการวิจัยนี้จะสามารถนำไปสู่การยกร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพต่อไป

#### **๔. มุมมองต่อฉากทัศน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต**

๔.๑ กฎหมายหลายฉบับสร้างความกังวลให้กับท้องถิ่น ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังไม่ได้ระบุชัดเจนว่าท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการในเรื่องใดได้บ้างที่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งไม่ได้บนหลักคิดที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถพัฒนาไปได้ไกลกว่านี้ และสร้างกลไกเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมภายใต้การเปลี่ยนแปลงเส้นทางเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

๔.๒ ควรนำเรื่องสำคัญมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องศึกษาประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาประกอบ โดยเฉพาะเรื่องกองทุนส่งเสริมท้องถิ่น และควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกองทุนด้วย

๔.๓ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ อาทิ หลักผลประโยชน์มหาชน หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ หลักความสามารถของท้องถิ่น หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด หลักการกำหนดขนาดของการบริหารจัดการบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน หลักการกำหนดหน้าที่จัดการบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการ และหลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้จัดการสาธารณะ

๔.๔ หลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม แต่กรณีของประเทศไทยรัฐเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศ รัฐบาลยังมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแล ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว รัฐบาลยังคงต้องโอบอุ้มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ระบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ และไม่สามารถนำความคิดของประชาชนในพื้นที่มาเป็นเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๔.๕ ฉากทัศน์ในอนาคตจะต้องขจัดความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ ความไม่มีประสิทธิภาพ โดยนำเสนอประเด็นต่าง ๆ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับทราบข้อมูลมากขึ้น โดยสร้างช่องทางที่สามารถนำเสนอประเด็นทางวิชาการเพื่อให้เกิดการพัฒนาและสอดคล้องกับการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่มากขึ้น

๔.๖ จะต้องมียุทธศาสตร์กระจายรายได้ที่เหมาะสม มีความยืดหยุ่นและปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ สามารถรองรับศักยภาพของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยลดการพึ่งพาจากหน่วยงานของรัฐที่มาจากส่วนกลาง



๔.๗ ประมวลกฎหมายท้องถิ่นที่ควรประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก คือ ๑) การทำให้ท้องถิ่นมีตัวตนตามกฎหมาย กล่าวคือ การเสริมสร้างบทบาทของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ด้วยตัวเองอย่างเป็นรูปธรรม ๒) กำหนดเรื่องที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรือเรื่องที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจน และ ๓) กำหนดกลไกที่ทำให้ทุกอย่างสามารถดำเนินการต่อไปได้ รวมทั้งกลไกการจัดการปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ จะต้องเอาหลักการเป็นตัวนำแล้วเอากฎหมายเป็นเครื่องมือ ไม่ใช่เอากฎหมายเป็นตัวนำ โดยไม่ได้ยึดโยงกับหลักการที่ควรจะเป็น

**กล่าวโดยสรุป** ฉากทัศน์การจัดบริการสาธารณะของ อปท. กับประมวลกฎหมาย อปท. เป็นการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างครอบคลุมภารกิจของท้องถิ่นในทุกมิติ โดยการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประหยัดจากขนาดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ศักยภาพการควมรวมท้องถิ่นขนาดเล็ก” ทำให้ทราบขนาดของ อปท. ที่เหมาะสม และคุณภาพของบริการสาธารณะท้องถิ่น รวมทั้งมาตรการควมรวมจะส่งผลดีในแง่การลดความเหลื่อมล้ำระหว่าง อปท. และเกิดผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร เกิดการประหยัด และคุณภาพบริการสาธารณะดีขึ้น รวมทั้งแนวทางการควมรวมที่น่าจะเป็นไปได้ คือ การควมรวมโดยสมัครใจ สำหรับงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทำให้ทราบข้อบ่งชี้ของการพัฒนารายได้ท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การดูแลประชาชนในระดับฐานราก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กระทำได้สำเร็จ ซึ่งการพัฒนารายได้ท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมนี้ สามารถเริ่มต้นได้จากการพัฒนาเชิงระบบฐานข้อมูลเพื่อการจัดเก็บภาษี ในระยะยาวควมมีการผลักดันหรือขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาเชิงระบบดังกล่าวร่วมกันกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และอาจร่วมมือกับภาคประชาสังคม หรือเรียกว่ามีการสร้าง “ฐานข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อการบริหารจัดเก็บภาษี (Taxpayer’s Big Database)” และงานวิจัยเรื่อง “การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก” พบว่า การดำเนินงานของ อปท. ขนาดเล็กมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะ ปัญหาหลักของการขาดประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะมาจากวิธีการดำเนินงานของกิจกรรมบางประเภทนั้นสามารถร่วมดำเนินการได้ เนื่องจากบริการสาธารณะบางประเภทมีจุดความคุ้มค่าสูง หรือประสิทธิภาพเกิดจากการประหยัดต่อหน่วยผลิต (Economies of Scales) ด้วยเหตุนี้รูปแบบการจัดบริการสาธารณะบางประเภทของ อปท. ที่มีพื้นที่ติดต่อกันควมมีการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน จากงานวิจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นร่างกฎหมาย อปท. ทั้ง ๒ ฉบับ ยังมีจุดบกพร่องหลายประการ ดังนั้น ฉากทัศน์ในอนาคตของ อปท. จะต้องขจัดความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำ ความไม่มีประสิทธิภาพ จะต้องมีกฎหมายกระจายรายได้ที่เหมาะสม มีความยืดหยุ่นและปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนสามารถรองรับศักยภาพของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง