

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดการกระจายอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจการปกครองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และทฤษฎีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค และเป็นแนวทางเพื่อให้รัฐมีหน้าที่เพื่อกำกับดูแลให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และสรุปปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ ดังนี้

บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีขอบเขตที่แน่นอน ชัดเจน มีอิสระในการบริหารจัดการภายในของตนตามกฎหมาย มีรายได้เป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดไว้โดยสรุปว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ทำให้รัฐบาลมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้มีความหมายรายได้ท้องถิ่น

การตรากฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามในเวลาที่กำหนด กล่าวคือ เป็นการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อเข้าไปควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตาม ซึ่งถือว่าขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท อันได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

จากการวิเคราะห์กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ที่ใช้ในการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการถ่ายโอนภารกิจ ความรับผิดชอบ การบริหารงาน ในด้านการบริหารงานเกี่ยวกับการเงินและการคลัง ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกับทฤษฎีและแนวคิดของการกำกับดูแลในบทที่สอง จะเห็นได้ว่ากฎหมายลำดับรองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะในการควบคุมดูแลมากกว่าการกำกับดูแลตามกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

1. การกำกับดูแลด้านการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกำหนดให้บุคลากรในท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นและร่วมจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำไปทำการพัฒนาให้ตรงกับปัญหาและความต้องการของแต่ละสภาพท้องถิ่น และการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นควรเป็นงบประมาณที่อุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข เพื่อให้หน่วยรับจัดสรรงบประมาณระดับล่าง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานมากขึ้น

2. การกำกับดูแลในด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ควรมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพื่อให้การบริหารงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการที่แก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างดีที่สุด เพราะสามารถทำการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เลย โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขหรือขั้นตอนที่ยุ่งยากและควรกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน

2.2 ก่อนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ควรจัดให้มีการฝึกอบรมแก่บุคลากรของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ควรมีการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้มีการบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วขึ้น และในการแบ่งแยกอำนาจนั้น จะใช้วิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถไปทำการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการในด้านการพัฒนา ในด้านระบบสาธารณสุขปโภค ในด้านสาธารณสุขการ หรือแม้กระทั่งการบริหารจัดการในด้านการเงินและการคลัง รัฐต้องให้ความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น รัฐมีหน้าที่มอบความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ในส่วนของการรับการดูแลจากรัฐนั้น รัฐมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่ชัดเจนและสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้ และที่สำคัญการกำกับดูแลต้องเป็น ไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ในการกำกับดูแลให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อให้เป็นแนวทางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ไปเลือกปฏิบัติได้เองในการ วางแนวทางการปฏิบัติจะคำนึงถึงความแตกต่างและความเหมาะสมของระดับการพัฒนา ระดับประสิทธิภาพ ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหากเกิดปัญหาหรือข้อพิพาทในการบริหารด้านการเงินและการคลังในส่วนของเงินอุดหนุน รัฐก็ควรใช้อำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น และให้ท้องถิ่นทำการแก้ปัญหาด้วยประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยวิธีการที่ผู้ศึกษาเห็นว่าควนใช้แก้ปัญหา คือ ให้ท้องถิ่นจัดการประชุมหารือ หรือหาข้อสรุปจากการมีมติเอกฉันท์โดยใช้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นกรรมการให้ปลัด (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นประธานกรรมการ นายกฯ รองนายกฯ เลขากฯ ให้เป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุมเท่านั้น แม้ว่าปลัด (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล) จะเป็นผู้ที่มิใช่สายบังคับบัญชามาจากกระทรวงมหาดไทยเท่ากับส่วนกลาง แต่ปลัดฯ ก็เป็นบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ตลอดเวลาเทียบเท่ากับว่ามีความเป็นประชาชนในพื้นที่แล้ว การเข้าใจสภาพปัญหาที่ย่อมมีความชัดเจนอยู่แล้ว และในส่วน นายกฯ รองนายกฯ เลขากฯ ให้เป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุมเพราะปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เกิดจากการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นเองเพราะฉะนั้นในกรณีนี้จึงต้องใช้เสียงประชามติจากภาคประชาชนเข้ามา

แก้ปัญหา จึงจะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การกำกับดูแลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์

รัฐส่วนกลางควรมีการตรวจสอบหนังสือสั่งการต่าง ๆ ว่ามีเจตนารณรงค์สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ เพราะถ้าหากเจตนาของกฎหมายลำดับรองไม่สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทก็จะทำให้เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานและหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลไม่ควรออกหนังสือย้อนหลังเพราะอาจทำให้เกิดโทษกับตัวข้าราชการผู้ปฏิบัติงานได้

4. การกำกับดูแลการตรวจสอบการจ่ายเงิน

ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลปกครองนั้น ยังคงใช้อำนาจในการควบคุมดูแล กล่าวคือ ยังคงใช้อำนาจในการสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรปรับวิธีการปฏิบัติจากการควบคุมดูแลมาเป็นการกำกับดูแลและให้คำแนะนำในการปฏิบัติงาน

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ได้กำหนดไว้ว่า การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ อำนาจในการบังคับบัญชา อำนาจในการจัดการต่าง ๆ ไว้อยู่ที่ส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น และไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบริหาร ดูแล ในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารจัดการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดให้มีการประชุมประชาคมทุกหมู่บ้าน ซึ่งอาจจะเป็นการส่งตัวแทนมาประชุมหรือการที่ประชาชนเข้าร่วมประชุมเอง โดยจะมีการเสนอความต้องการของชุมชนและจะมีการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ชุมชนของตนมีการพัฒนายิ่งขึ้น และอีกนัยหนึ่งก็คือการให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการแก้ปัญหาและการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมในกรณีนี้ เป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นทำการเลือกตัวแทนเพื่อเข้ามา ทำการบริหารงาน บริหารนโยบาย บริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับส่วนรวมและสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน และการกระจายอำนาจ ทางการคลังให้แก่

ท้องถิ่นก็เป็นการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยการให้อิสระในการบริหารงบประมาณ กับท้องถิ่น เป็นการเสริมความเข้มแข็งของตัวแทนประชาชนและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของท้องถิ่น ในการให้บริการสาธารณะและพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของประชาชน เป็นการสร้างความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และยังเป็น การแก้ไขความล้มเหลว ให้แก่รัฐส่วนกลางในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นจะเป็นการให้อิสระแต่ก็ยังมีกรอบข้อบังคับในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจ รัฐส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขที่สอดคล้องเหมาะสม ไม่ขัดกับหลักกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำกับดูแลและมีให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐส่วนกลางนั้น กระทบกับ หลักเจตนารมณ์ของกฎหมายและขัดกับสาระสำคัญแห่งการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองด้วย ฉะนั้นรัฐส่วนกลางต้องดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ไม่สามารถดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ นอกจากนี้รัฐส่วนกลางก็ยังต้องวางหลัก และมาตรฐานกลางในการกำกับดูแลท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่มีอคติหรือ เลือปฏิบัติต่อท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นพิเศษเพียงเพราะผลประโยชน์จากทางใดทางหนึ่งเท่านั้นและหลักการกำกับดูแลนั้นหากใช้มากเกินไป อำนาจทางกฎหมายที่ไว้ไว้ ก็มักจะเป็นการก้าวเข้าไปสั่งการบังคับบัญชา ซึ่งเรียกการกระทำดังกล่าวว่า หลักการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่ใช้ในการปกครองประเทศ ประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ซึ่งในการศึกษานี้จะกล่าวถึงเฉพาะการควบคุมบังคับบัญชาของจังหวัด และอำเภอเท่านั้น หลักการควบคุมบังคับบัญชาของจังหวัดก็จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และในส่วนการควบคุมบังคับบัญชาของอำเภอก็จะมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา

ปัญหาต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ตามหลักทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองเป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจทางปกครองเพื่อให้เกิดการปกครองของตนเอง มีลักษณะ กฎเกณฑ์ แบบแผน ที่ชุมชนจัดทำขึ้นเอง ซึ่งมาจากความต้องการและเจตนารมณ์ของคนชุมชน เพราะคนในชุมชนเท่านั้นจะรู้ว่าชุมชนของตนมีปัญหาอย่างไรต้องแก้ไขอย่างไร ซึ่งปัญหาของแต่ละชุมชนจะแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ วัฒนธรรม ความต้องการพื้นฐานของชุมชนนั้น และถ้าหากชุมชนแก้ไขปัญหาเองได้

ชุมชนดังกล่าวก็จะเป็นชุมชนที่พึ่งตนเองได้ แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางปกครองเป็นอย่างมาก แต่การสั่งการจากรัฐส่วนกลางก็ยังเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้การกระจายอำนาจทางปกครองไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร และยังเป็นการบั่นทอนทฤษฎีการกระจายอำนาจทางปกครองอีกด้วย และเมื่อพิจารณาตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้วหน่วยงานส่วนกลางต้องมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่บัญญัติไว้ เช่น กรณีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนต้องไม่ขัดต่อหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ

2. กรณีการจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการควบคุมและบังคับบัญชาจากส่วนกลาง กล่าวคือ การจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบังคับโดยกฎหมาย ซึ่งให้ใช้จ่ายเพื่อการแก้ไขปัญหาในภาพรวม แต่ด้วยสภาพความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่นแล้วการแก้ไขปัญหาในภาพรวมไม่ได้ส่งผลดีที่สุดให้แก่ท้องถิ่นนั้น แต่รัฐควรใช้วิธีการมอบนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการเองเพราะท้องถิ่นจะทราบถึงปัญหานั้นได้ดีที่สุดและปัญหาอีกประการหนึ่งของการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีการบังคับโดยทางอ้อมจากส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้จ่ายไว้แล้วว่าจะต้องใช้จ่ายเพื่อการนั้น โดยเฉพาะไม่สามารถนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้ ทำให้เงินจำนวนดังกล่าวไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

3. กรณีของการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณยังเป็นการเกาะเกี่ยวกับส่วนกลาง กล่าวคือในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดทำกิจกรรมบางอย่างได้อย่างอิสระภายใต้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่รัฐ (ส่วนกลาง) ยังมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่ได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ จึงเท่ากับว่ารัฐ (ส่วนกลาง) ยังคงต้องเข้าไปตรวจสอบการจัดทำกิจกรรม การบริหารงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือไม่ได้ว่ามีความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ

แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจทางปกครองโดยได้ทำการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว แต่ก็ไม้อาจปฏิบัติงานโดยอิสระเพราะยังคงมีการควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ไม่ว่าทั้งทางตรงและทางอ้อม เท่ากับว่าการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาทั้งหมดที่ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดีแล้ว แต่ควรมีการเพิ่มเติมในส่วนของกฎหมายลำดับรอง ดังนี้

1. ควรเพิ่มเติมในส่วนคำนิยามของกฎหมายลำดับรองและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่กล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนไม่ต้องนำมาเป็นข้อโต้แย้งหรือข้อวินิจฉัยต่อไป

2. ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในเรื่องของการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือไม่ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย แต่ควรให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ลงประชามติแล้ววินิจฉัยเองเพราะการกระทำนี้จะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

3. ในส่วนของเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องมีการแก้ปัญหาจากการที่รัฐเข้ามาควบคุมดูแลให้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐทำหน้าที่เสนอแนะวิธีการแล้วให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนและจะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดกว่าให้ส่วนกลางเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

4. ควรมีการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ และวิธีการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับทฤษฎีการกระจายอำนาจทางปกครองและให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป