

## องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง\*

บรรเจิด สิงคะเนติ\*\*

ดารุณี พุ่มแก้ว\*\*\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างปี พ.ศ. 2559-2560 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งคือ 1) การสัมภาษณ์ โดยแบ่งผู้ให้สัมภาษณ์ออกเป็น 4 กลุ่มคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักการเมืองท้องถิ่น และผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาหลักของการคลังท้องถิ่นคือ 1) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้โดยสัดส่วนของรายได้จากแต่ละแหล่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถสะท้อนถึงการพึ่งพาตนเองและความเป็นอิสระทางการคลัง 2) ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นหลายฉบับที่ยังล้าสมัย และยังไม่มีความชัดเจนในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติในการหารายได้แหล่งใหม่ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การขาดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง เช่น การบริหารจัดการ บุคลากร หรือปัญหาจากตัวประชาชนผู้เสียภาษี 4) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณโดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่วิธีการจัดสรรยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่เพียงพอเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งความล่าช้าในการจัดสรร การไม่สามารถคาดการณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่แน่นอนได้ รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีการเมืองเข้าแทรกแซง 5) ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่เข้มข้นในเชิงเนื้อหาและวิธีการที่หลากหลาย รวมทั้งปัญหาการตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** การคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยโครงการ “ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทศวรรษหน้า” ทุนวิจัยเมธีวิจัยอาวุโส จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ผ่านศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2559-2561

\*\* คณบดีศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

\*\*\* คณบดีรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

อีเมล: pk\_darunee@hotmail.com

## Problems of Local Public Finance in Thailand

Banjerd Singkaneti\*

Darunee Pumkaew\*\*

### Abstract

This study aims to explore the local public finance problems in Thailand. Data were collected from four groups: government officials, experts, local politicians, and local government officials. In addition, data from local budget allocation documents were also analyzed. Results indicate that local administrative organizations face five main problems. The first problem is the structure of local revenue as the proportion of revenue from each source does not reflect local fiscal self-reliance and fiscal autonomy. Second, many laws on local fiscal issues are still outdated and there is no clear legislation regarding revenue source for local administrative organizations. In addition, there are problems with regulations and methods for generating new revenue sources. Third, there are problems resulting from the local administrative organizations' inability to develop their fiscal system, such as problems with the management system, local staff, and taxpayers. Fourth, there is the problem of budget allocation, especially with regard to the system of intergovernmental grant allocation which does not have mechanisms to ensure fiscal equality. Furthermore, the allocation is often delayed, unpredictable and, for specific grants, susceptible to political intervention. The last problem is budget setting as there is a lack of content-rich public participation in local budgeting process and little diversity in the participation method, as well as shortcomings in the budget auditing process of local administrative organizations.

**Keywords:** Local public finance, local administrative organization

---

\* Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA).

\*\* Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University.

E-mail: pk\_darunee@hotmail.com

## บทนำ

การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการที่รัฐบาลส่วนกลางได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในการจัดหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการบริหารงานคลัง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลส่วนกลางตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับประเทศไทย การกระจายอำนาจทางการคลังเริ่มต้นขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐบาลส่วนกลางกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองควบคุมไปกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 การดำเนินการการกระจายอำนาจทางการคลังชัดเจนมากขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญที่ครอบคลุมถึงการกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้สุทธิของรัฐบาลโดยกำหนดให้สัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมา มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 เรียกว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างได้รับการจัดสรรรายได้และบริหารการใช้จ่ายเงินเพื่อทำงานตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายังคงพบว่า การจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมีปัญหาและอุปสรรคหลายอย่าง โดยเฉพาะปัญหาด้านการคลัง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการบริการสาธารณะที่ดีและสามารถพัฒนาท้องถิ่นของตนได้

## วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาการคลังท้องถิ่นในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งคือ จากเอกสารและการสัมภาษณ์

1) งานวิจัย วิเคราะห์สภาพการณ์ทางการคลังจากเอกสารการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น

2) งานวิจัยเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเก็บข้อมูลในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2559 - มีนาคม 2560

### แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังจะบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงได้ การดำเนินการการกระจายอำนาจทางการคลังนั้นต้องคำนึงถึงหลักอย่างน้อย 4 ประการ (Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, B.E. 2557) คือ

1) หลักความเป็นอิสระทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบจัดหารายได้และการจัดทำงบประมาณเป็นของตนเองโดยแยกจากรัฐส่วนกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ด้านคือ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านงบประมาณ (Beer-Toth, 2009) ด้านรายได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในด้านการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการจัดหารายได้อื่น ๆ เป็นของตนเองโดยต้องสามารถจัดหารายได้ด้วยตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อสามารถใช้จ่ายเงินได้อย่างอิสระ ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยที่สุด หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องรับเงินจากรัฐส่วนกลางเป็นหลักย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้จ่ายที่ต้องถูกควบคุมหรือสั่งการจากรัฐส่วนกลางซึ่งทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองต่อความต้องการของรัฐส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สำหรับด้านที่สอง ด้านรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดลักษณะและขนาดของรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินของตน ประการสุดท้าย ด้านการจัดทำงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำกับดูแล แต่ไม่ควรเข้าไปกำหนดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจกักขังตามความเหมาะสมแก่ความต้องการของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ Oates (1972) เห็นว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยทางตรง โดยพลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้เพียงพอโดยมีความสามารถในการหารายได้จากฐานภาษีของท้องถิ่น ซึ่งฐานภาษีควรมีหลากหลายประเภท และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

3) หลักความรับผิดชอบทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรักษาวินัยทางการคลังให้มีความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย และสามารถกระจายผลประโยชน์และภาระค่าใช้จ่ายภายในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเป็นธรรม

4) หลักความเสมอภาคทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องไม่มีความแตกต่างทางการคลังหรือมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังมาก

ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการ มีความสำคัญซึ่งนอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคต่าง ๆ

### บทวิเคราะห์: ปัญหาทางการคลังท้องถิ่น

#### ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 30(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้พบว่า

1) ถึงแม้ว่าโดยภาพรวมของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดคือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลประมาณร้อยละ 10 แต่ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2560) มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 29.36 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล (ตารางที่ 1) (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ 687,891.61 ล้านบาท ในขณะที่รายได้สุทธิของรัฐบาล 2,343,000 ล้านบาท) อย่างไรก็ตาม พบว่าสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่บรรลุสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ทั้งนี้ ในต่างประเทศบางประเทศมีการจัดสรรรายได้โดยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่มากกว่ารัฐบาลกลาง เช่น ประเทศจีน สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 30:70 ในขณะที่ญี่ปุ่นมีสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 47:53 (ข้อมูลในปี 2009) ทั้งนี้ ประเทศไทยสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลางยังคงมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย

ตารางที่ 1. สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2540-2560

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล			
ปี	ร้อยละ	ปี	ร้อยละ
2540	11.13	2551	25.20
2541	13.10	2552	25.82
2542	14.22	2553	25.26
2543	12.63	2554	26.14
2544	20.68	2555	26.77
2545	21.88	2556	27.27
2546	22.19	2557	27.37
2547	22.75	2558	27.80
2548	23.50	2559	28.16
2549	24.05	2560	29.36
2050	25.17		

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E. 2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E. 2560)

2) ถึงแม้ว่า สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในทุกปี แต่กลับพบว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนั้น มีการเพิ่มจากรายได้เงินอุดหนุนเป็นหลักกล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 สัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ร้อยละ 41.03 ในปี พ.ศ. 2553 ร้อยละ 40.32 ในปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 41.72 ในปี พ.ศ. 2555 และร้อยละ 41.30 ในปี พ.ศ. 2556 (ตารางที่ 2)

## ตารางที่ 2. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2542-2560

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้ของ อบท.	ปี															
	2542	%	2543	%	2544	%	2545	%	2546	%	2547	%	2548	%	2549	%
1. รายได้จัดเก็บเอง	17,516.80	17.92	19,475.30	19.51	17,701.88	11.08	21,084.47	11.99	22,258.28	12.09	24,786.27	10.24	27,018.00	9.20	29,110.41	8.90
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	42,731.60	43.72	45,527.50	45.62	55,651.90	34.84	58,143.52	33.06	60,217.71	32.72	82,623.37	34.15	102,520.34	34.90	110,189.59	33.69
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	-	-	-	-	12,669.00	7.93	19,349.00	11.00	35,504.44	19.29	43,100.00	17.81	49,000.00	16.68	61,800.00	18.89
<b>4. เงินอุดหนุน</b>	<b>37,499.30</b>	<b>38.36</b>	<b>34,800.00</b>	<b>34.87</b>	<b>73,729.80</b>	<b>46.15</b>	<b>77,273.30</b>	<b>43.94</b>	<b>66,085.72</b>	<b>35.90</b>	<b>91,438.00</b>	<b>37.79</b>	<b>115,210.70</b>	<b>39.22</b>	<b>126,013.00</b>	<b>38.52</b>
รายได้รวมของ อบท.	97,747.70		99,802.80		159,752.58		175,850.29		184,066.15		241,947.64		293,749.04		327,113.00	
รายได้สุทธิของรัฐบาล	7,088.26		749,945.00		772,574.00		803,651.00		829,495.56		1,063,600.00		1,250,000.00		1,360,000.00	
สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)	13.79		13.31		20.68		21.88		22.19		22.75		23.5		24.05	

ที่มา: สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E.2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2543-2560)

**ตารางที่ 2. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2542-2560 (ต่อ)**

หน่วย: ล้านบาท

	ปี											
	2550	%	2551	%	2552	%	2553	%	2554	%	2555	%
1. รายได้จัดเก็บเอง	32,021.45	8.96	35,223.60	9.35	38,745.96	9.35	29,110.41	8.54	38,745.96	8.98	46,529.72	8.78
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	120,728.70	33.78	128,676.40	34.16	140,679.27	33.95	126,589.59	37.12	148,109.04	34.34	175,457.28	33.11
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	65,300.00	18.27	65,000.00	17.25	71,900.00	17.35	45,400.00	13.31	70,500.00	16.35	86,900.00	16.4
<b>4. เงินอุดหนุน</b>	<b>139,374.00</b>	<b>38.99</b>	<b>147,840.00</b>	<b>39.24</b>	<b>163,057.00</b>	<b>39.35</b>	<b>139,895.18</b>	<b>41.03</b>	<b>173,900.00</b>	<b>40.32</b>	<b>221,091.79</b>	<b>41.72</b>
รายได้รวมของ อบท.	357,424.15	100.00	376,740.00	100.00	414,382.23	100.00	340,995.18	100.00	431,255.00	100.00	529,978.79	100.00
รายได้สุทธิของรัฐบาล	1,420,000.00		1,495,000.00		1,604,640.00		1,350,000.00		1,650,000.00		1,980,000.00	
สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)	25.17		25.20		25.82		25.26		26.14		26.77	

**ที่มา:** สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E. 2558) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (B.E. 2543-2560)



**ตารางที่ 2.** รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2542-2560 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

	ปี					
	2557	%	2558	%	2559	%
<b>ประเภทรายได้ของ อปท.</b>						
1. รายได้จัดเก็บเอง	56,306.25	9.04	61,458.00	9.51	70,000.00	10.67
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	203,818.75	32.74	218,222.00	33.76	218,940.00	33.36
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	109,000.00	17.51	109,000.00	16.86	109,000.00	16.61
<b>4. เงินอุดหนุน</b>	<b>253,500.00</b>	<b>40.71</b>	<b>257,663.78</b>	<b>39.86</b>	<b>258,298.00</b>	<b>39.36</b>
รายได้รวมของ อปท.	622,625.00	100.00	646,343.78	100.00	656,238.00	100.00
รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,275,000.00		2,325,000.00		2,330,000.00	
สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)	27.37		27.80		28.16	

**ที่มา:** สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E. 2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2543-2560)

3) ความไม่สมดุลของสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะจำกัดดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงิน ถึงแม้รัฐบาลมีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น แต่กลับพบว่า สัดส่วนของจำนวนเงินในการจัดสรรนั้นมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนในช่วงปี พ.ศ. 2554-2556 และมีจำนวนที่มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2556 (ตารางที่ 3) ซึ่งตามหลักสากลสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปควรมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ปรับลดลงในช่วงรัฐบาลประยุทธ์คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-2560

**ตารางที่ 3.** สัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี 2549-2560

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไป	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั้งหมด*
2549	98,657.00	89.50	11,556.00	10.48	110,213.00
2550	114,293.00	92.48	9,281.00	7.51	123,574.00
2551	109,997.00	83.91	21,077.00	16.08	131,074.00
2552	104,099.00	77.34	30,484.00	22.65	134,583.42
2553	74,271.00	59.24	51,091.30	39.24	125,363.04
2554	80,029.00	48.69	84,303.87	51.30	164,332.87
2555	85,695.00	41.76	119,497.08	58.23	205,192.08
2556	104,444.85	47.57	115,074.89	52.42	219,519.74
2557	126,967.51	53.77	109,121.26	46.22	236,088.77
2558	209,731.85	87.16	30,869.70	12.83	240,601.55
2559	203,697.39	85.89	33,457.15	14.10	237,154.54
2560	207,352.62	93.15	15,234.06	6.84	222,586.69

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E. 2552-2560) สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (B.E. 2556)

\*ยอดเงินอุดหนุนรวมทั้งจัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ไม่นับรวม กทม. และพัทยา)

เงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีผลกระทบที่แตกต่างกันต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ 1) ด้านความเป็นอิสระพบว่า ระดับหรือความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้น เงินอุดหนุนทั่วไปจะมีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปมีความยืดหยุ่นและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินได้เอง ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมาพร้อมกับเงื่อนไขการใช้เงิน ทำให้มีการทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความยืดหยุ่น ความมีประสิทธิภาพทางการคลัง และความเสมอภาคทางการคลัง 2) ด้านการตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะกีดกร่อนความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความต้องการของท้องถิ่น (Kitchen, 2007) นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้ผู้จ่ายภาษียากที่จะแสดงออกซึ่งสิ่งที่ตนต้องการได้ 3) การเข้าถึงงบประมาณ (หรือทรัพยากร) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ ยากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยทั่วไปจะมีความซับซ้อนมาก ทำให้ท้องถิ่นเล็ก ๆ อาจไม่สามารถหรือมีความเชี่ยวชาญในการเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับแต่ละโครงการจะมีสูตรและเกณฑ์ที่แตกต่างกันซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนและความซับซ้อนของการใช้งานแก่ผู้ใช้เงินในโครงการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

4) เงินอุดหนุนของไทยมีลักษณะจำกัดความเป็นอิสระทางการคลังสูง เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนมากมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน กล่าวคือ 1) รัฐจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล 2) เงินอุดหนุนทั่วไป ถึงแม้ว่า ตามหลักการ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่กลับพบว่าเงินอุดหนุนทั่วไปของไทยถูกแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดจุดประสงค์ และ (2) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระในการใช้เงินเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อคำนวณจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดที่มาพร้อมเงื่อนไข (เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) พบว่ามีถึงร้อยละ 70 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด (ตารางที่ 4) ซึ่งถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดสภาพความเป็นอิสระในการใช้เงินจากเงินอุดหนุนสูงในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินอุดหนุนไปใช้มีเพียงประมาณร้อยละ 30 ของรายได้เงินอุดหนุนทั้งหมด

**ตารางที่ 4.** สัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ระหว่างปี 2552-2560

ปี	เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	ร้อยละ	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ
2552	57,233.60	42.5	46,866.19	34.8	30,484.63	22.65
2553	29,062.62	23.1	45,209.11	36.0	51,091.30	39.24
2554	52,062.62	31.6	27,966.38	17.0	84,303.87	51.30
2555	55,768.89	27.1	29,926.11	14.5	119,497.08	58.23
2556	61,635.16	28.1	42,809.69	19.5	115,074.89	52.42
2557	61,635.16	24.3	65,332.35	25.7	109,121.26	46.22
2558	58,030.87	22.5	151,703.88	58.8	30,869.70	12.83
2559	47,618.46	18.4	156,078.41	60.4	33,457.15	14.10
2560	49,355.04	20.7	157,997.58	66.5	15,234.06	6.84

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E. 2552-2560)

5) นอกจากเงินอุดหนุนที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แหล่งรายได้ลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงพึงคือ รายได้จากการจัดสรรจากรัฐทั้งภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และที่รัฐแบ่งให้ (รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ค่าภาคหลวงแร่ปิโตรเลียม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น) สำหรับรายได้ภาษีจากรัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงพารายได้จากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ประมาณร้อยละ 30 และพึงพารายได้จากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ประมาณร้อยละ 20 (ตารางที่ 2) ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงพึงรายได้จากรัฐจัดเก็บให้และรัฐแบ่งให้รวมประมาณร้อยละ 50

6) ในขณะที่รายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่มีจำนวนสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้ง 4 แหล่ง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 จากรายได้ทั้งหมด ถึงแม้จะสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นในแต่ละปีแต่เป็นอัตราการเพิ่มที่น้อย (ตารางที่ 2) ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ พบว่ายังคงมีสัดส่วนที่น้อย กล่าวคือ ประเทศจีน มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดประมาณร้อยละ 47.5 ประเทศญี่ปุ่น ร้อยละ 42 (Tangkitvanich & Aunhake, B.E. 2559) ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องขึ้นกับการจัดสรรรายได้หรือการจัดเก็บรายได้จากรัฐบาลโดยไม่สามารถมีแหล่งรายได้ของตนเองที่มากพอ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางการคลังได้

7) ปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะได้รับการจัดสรร ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงรายได้กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ แหล่งรายได้ไม่มีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริงทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และนอกจากนี้ โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

ปัจจุบันไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบท ทั้งนี้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน นำไปสู่ความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่กลับพบว่า อบต. ทั้งสองชนิดกลับมีโครงสร้างทางรายได้ที่ไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ จากงานวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (B.E. 2557) พบว่าการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจของไทยทำให้ฐานภาษีท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพ เขตปริมณฑล ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเชิงมิติพื้นที่ที่สูง

### ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ซึ่งประกอบไปด้วย 1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 73 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 66 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดในมาตรา 82 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กฎหมายเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติ กฎหมายเฉพาะดังกล่าว เช่น ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่นหลายฉบับยังไม่ปรับให้เหมาะสมหรือทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพราะมีกฎหมายเฉพาะที่รองรับนั้นปรากฏว่า กฎหมายเฉพาะดังกล่าวนั้นมีการบัญญัติไว้อย่างยาวนานไม่มีการแก้ไขปรับปรุง เช่น ภาษีป้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ภาษีบำรุงท้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และภาษีโรงเรือนและที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นต้น

2) การไม่มีกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวจะต้องอิงหรืออาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแม่บท ซึ่งต้องออกข้อบัญญัติไม่เกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะต้องอ้างอิงอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

3) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

4) การสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ยังคงมีปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติ เช่น การทำเทศพาณิชย์ ซึ่งถูกตีความโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าขัดต่อกฎระเบียบทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ ข้อจำกัดในการลงทุน การทำกำไร เนื่องจากการตีความที่แคบเกินไปว่าเป็นการแข่งขันกับเอกชน เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดเคาน์เตอร์เซอร์วิส (counter service) เพื่อหารายได้เข้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดทำโรงไฟฟ้าเองได้ แต่ก็ไม่มีความหมายรองรับ ทำให้การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางรายได้จึงเกิดได้ยาก เพราะทำให้ท้องถิ่นมองว่ามีความเสี่ยงกับตน เพราะอาจขัดต่อระเบียบที่อาจทำให้ผู้บริหารติดคุกได้ หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนวัตกรรมทางด้านการหารายได้ ผู้บริหารจะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เช่น อาจจะต้องทำเรื่องสอบถามไปยังหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความล่าช้าในการรอคำตอบ เป็นต้น

5) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และรวมถึงอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความอิสระในการกำหนดรายได้ ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเลือกใช้เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นฐานเศรษฐกิจของตน ทั้งนี้ แหล่งรายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะขาดความยืดหยุ่น โดยไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

6) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาษีมีกฎหมายรองรับและมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีแต่ไม่ยอมจ่ายภาษีนั้นมีปัญหาการบังคับใช้ กล่าวคือ ในกรณีของภาษีของโรงเรียนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้มาตรการกับผู้ไม่ชำระภาษีได้หลายมาตรการคือ (1) การจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้ไม่ชำระภาษีให้มาจ่ายค่าหรือนำเอกสารมาตรวจสอบ (2) การทำหนังสือแจ้งเตือนเพื่อให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษี (3) การสั่งให้ผู้ที่ไม่ชำระภาษีมาเข้ากระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย และ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ทั้งนี้ มาตรการการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับผู้ไม่ชำระภาษีเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า การใช้มาตรการดังกล่าวทำได้ยากเนื่องจาก (1) ไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติและมีความยุ่งยากซับซ้อน (2) ผู้นำท้องถิ่นเลือกที่จะไม่บังคับใช้ มาตรการดังกล่าวเนื่องจากกระทบต่อฐานเสียง ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพให้เอื้อต่อการบังคับใช้ให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษีตามหน้าที่ของตน

### ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง

1) ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงใช้วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีด้วยวิธีการที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้แจ้งรายละเอียดทรัพย์สิน ถึงแม้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAX 3000) และโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศ

ภูมิศาสตร์ (LTAX GIS) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้เพื่อให้มีความสะดวก รวดเร็ว และพัฒนาให้ระบบการจัดเก็บภาษีมีความถูกต้องและเป็นธรรม แต่ในระดับปฏิบัติการยังไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะในการจัดทำแผนที่ต้องใช้บุคลากร งบประมาณ และเวลาดค่อนข้างมาก นอกจากนี้ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับชำระภาษี ขาดการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อำนวยความสะดวกในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดงบประมาณในการจัดหาเทคโนโลยี เพราะงบประมาณส่วนมากจะใช้ไปกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ทำให้ขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่น้อย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้หลักมาจากเงินภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ จึงไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของตน

2) ปัญหาบุคลากร กล่าวคือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญ ขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษีและขาดกลไกในการกระตุ้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บ ปัจจัยของผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้บริหารของท้องถิ่นไม่ต้องการเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากกลัวเสียฐานเสียงทางการเมือง เช่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการละเว้นการเก็บภาษีที่ดินหรือจัดเก็บในอัตราที่น้อย เพราะนายต้องการรักษาฐานเสียง ถึงแม้จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เป็นต้น

3) ปัญหาจากประชาชนผู้เสียภาษี เช่น ปัญหาการพยายามเลี่ยงภาษีของประชาชนที่พยายามจะจ่ายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การพยายามใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษี หรือพยายามหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษี

### ปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีเงินอุดหนุน

1) ปัญหาวิธีการการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ เพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกว่า สร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือความเสมอภาคในแนวนราบ (horizontal equalization) เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และการถ่ายโอนรายได้มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความต้องการ ต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และความสามารถที่ต่างกันในการสร้างรายได้ รวมทั้งโครงสร้างเงินรายได้ของท้องถิ่นยังไม่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานที่ของท้องถิ่นได้เต็มที่ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาวะความแตกต่างทางการคลังหรือช่องว่างทางการคลัง เงินอุดหนุนจึงมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการคลังเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความรับผิดชอบด้านรายได้และด้านรายจ่ายองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากการจัดสรรเงินอุดหนุนขาดหลักของความเสมอภาคจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างน้อย 3 ประการ (Martinez-Vazquez & Boex, 2001) กล่าวคือ (1) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้ที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของท้องถิ่นในระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่

พึงประสงค์หรือมาตรฐานในระดับชาติ ประชาชนในประเทศเดียวกันแต่อาศัยในพื้นที่ที่ต่างกันอาจได้รับบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน (2) ทำให้ไม่สามารถลดความแตกต่างทางการคลังในแนวราบของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีความต้องการทางการเงินสูง (greater fiscal need) และมีความสามารถในการจัดหารายได้ต่ำ (smaller fiscal capacity) (3) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางการคลังได้ เช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความพยายามทางการคลัง (fiscal efforts) หรือรัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของรัฐบาลในระดับชาติได้

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) โดยพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายคือ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึง เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังแตกต่างกัน และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการโครงการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีลักษณะพึ่งพาความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากกว่าร้อยละ 40 เพื่อไม่ให้เงินอุดหนุนเป็นเพียงมาตรการการเสริมรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าการสร้างความเท่าเทียมกันทางการคลัง ดังนั้น วิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจึงมีความจำเป็นอย่างมากเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุน

การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่สามารถนำไปสู่ความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันพบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนมีปัญหาเรื่องเกณฑ์ในการจัดสรร การจัดสรรเงินอุดหนุนมีการใช้เกณฑ์อย่างง่ายโดยใช้จำนวนของประชากรเป็นหลักหรือจัดสรรรายได้ต่อหัว และขนาดของพื้นที่ในการคำนวณการจัดสรร ทั้งนี้ ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามปรับวิธีการจัดสรรแต่ยังคงพบว่าวิธีเหล่านั้นยังคงใช้เกณฑ์การจัดสรรที่ขาดมิติมุมมองด้านความเท่าเทียม (สภาพเศรษฐกิจและสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันส่งผลต่อศักยภาพในการหารายได้และภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น จำนวนประชากรแฝง เป็นต้น) ทำให้จำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันรวมทั้งในอนาคต

ปัญหาการขาดข้อมูลสถิติในระดับท้องถิ่นที่ใช้ประกอบการจัดสรรเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ครอบคลุมถึงตัวชี้วัดที่หลากหลาย เนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับท้องถิ่นที่เพียงพอเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการจัดสรรเงิน เนื่องจากข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีการเก็บหรือมีการบันทึกข้อมูลน้อยมาก หรือหากมีการเก็บข้อมูลก็เป็นการเก็บอย่างไม่เป็นระบบ เก็บข้อมูลที่ไม่เพียงพอ ไม่ครอบคลุมครบทุกพื้นที่ และข้อมูลที่จัดเก็บก็อยู่กระจัดกระจาย ทั้งนี้ เนื่องจาก (1) ไม่มีหน่วยงานสถิติหรือตำแหน่งนักสถิติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำ



ระบบข้อมูลสถิติระดับท้องถิ่น (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการด้านข้อมูล ดังนั้น หากผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อมูลสถิติก็จะไม่มีการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และการดำเนินการประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล (3) นอกจากนี้ ยังไม่มีระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้มีการรวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่แหล่งเดียวกัน เพื่อความสะดวกต่อการสืบค้น และสามารถนำข้อมูลดิบจากทุกส่วนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำการวิเคราะห์ (4) ประการต่อมาพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะหน่วยราชการส่วนกลางที่ทำงานเกี่ยวข้องกับตรง กับท้องถิ่นร้องขอข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องและเป็นบางครั้งบางคราว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการจัดเก็บหรือไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลส่วนนั้นอย่างต่อเนื่อง

2) ปัญหาประการต่อมาคือ ความไม่แน่นอนของจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดการณ์หรือพยากรณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรได้ยาก โดยจำนวนเงินอุดหนุนอาจถูกลดจำนวนตามสภาวะเศรษฐกิจของชาติและเศรษฐกิจระดับโลก ที่ไม่สามารถควบคุมได้ หรืออาจลดตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยลงเนื่องจากรัฐบาลได้จัดสรรเงินส่วนหนึ่งไปให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อเป็นการกระตุ้นการทำงานในพื้นที่โดยผ่านผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้น รัฐบาลไม่มีกฎหมายที่กำหนดแหล่งเงินของเงินอุดหนุนอย่างแน่ชัด รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนในแต่ละปี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยากที่จะทำการประมาณการรายรับหรือคาดการณ์ถึงจำนวนเงินที่จะได้รับ โดยส่วนใหญ่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทำได้เพียงทำการประมาณการโดยตั้งงบประมาณให้ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา ซึ่งผลกระทบจากการคาดการณ์ไม่ได้ของเงินอุดหนุนส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ (เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น) ซึ่งมีการจัดสรรที่ล่าช้าไปกว่าระยะเวลาที่กำหนดกรอบการทำกิจกรรมซึ่งกระทบกับการจัดทำโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินสำรองไปใช้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหนังสือแจ้งสาเหตุการใช้จ่ายเงินสำรองแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ในบางครั้งพบว่า เงินอุดหนุนจะถูกจัดสรรมาในช่วงใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการไม่ทัน

4) ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ทั้งนี้ ในปี 2554-2556 ยอดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะจำกัดดุลยพินิจหรืออิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงิน ทั้งนี้

การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมีลักษณะ (1) การได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมาจากการต่อรองทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนั้น ในช่วงก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนมักจะเห็นการวิ่งเต้นทางการเมืองเพื่อของบประมาณเงินอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองมักมีโอกาสได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษ นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้วิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจงบประมาณแล้ว บางครั้งจะมีลักษณะที่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงมาในพื้นที่เพื่อหาพื้นที่ที่ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงมาให้ ถ้าพื้นที่ใดสนใจอาจมีการต่อรองเจรจาให้ผลประโยชน์ลงตัว แล้วผันงบเฉพาะกิจนั้นลงมาให้ ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงเป็นการต่อรองสกัดส่วนรายได้ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการมากกว่าตามความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังคงมีวิธีปฏิบัติในลักษณะงบประมาณของผู้แทนราษฎร (หรือเรียกว่า งบ ส.ส.) นักเมืองในระดับชาติซึ่งเป็นตัวแทนจากพื้นที่นั้น ๆ จะพยายามผันงบประมาณของเงินอุดหนุนลงในเขตเลือกตั้งของตนเองเพื่อพัฒนาเขตเลือกตั้งของตน โดยการผลักดันหรือสั่งการอย่างไม่เป็นทางการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณอนุมัติงบประมาณไปยังพื้นที่การเลือกตั้งของตน ทั้งนี้ หาก ส.ส. ในเขตพื้นที่นั้น ๆ สามารถผันงบประมาณลงไปยังพื้นที่ฐานเสียงของตนได้แล้ว ก็จะก่อให้เกิดความนิยมในตัว ส.ส. ผู้นั้น นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังสามารถแจกจ่ายไปสู่หัวคะแนนที่สามารถทำการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบงานรับเหมาก่อสร้าง เช่น ก่อสร้างถนน ขุดลอกคูคลอง เป็นต้น ซึ่งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดงบประมาณซึ่งก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณและสร้างสูญเสียแก่รัฐ

นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังมีปัญหาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ฝากเป็นโครงการในเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น รัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์มีโครงการแฝงของรัฐบาลผ่านเงินอุดหนุนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ เงิน อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขหมู่บ้าน) และเงินค่าอาหารกลางวันเด็กนักเรียน ทำให้ยอดการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนมีจำนวนมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้นำส่งเงินแต่ไม่สามารถใช้เงินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือแก้ปัญหาในพื้นที่ได้หรือไม่สามารถจัดหาบริการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้

ดังนั้น จากสภาพปัญหาของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งการแก้ไขคือการพัฒนากระบวนข้อมูลของท้องถิ่น ระบบฐานข้อมูลจะเป็นเครื่องมือในการนำมากำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้เพื่อสร้างความสมดุลทางการคลังของท้องถิ่น สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก่อประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรอยู่บนพื้นฐานของ (1) ทำให้วัตถุประสงค์ในการใช้มีความชัดเจน (2) มีลักษณะที่ตรวจสอบหรือติดตาม (monitored)

และบังคับใช้ได้ (enforced) เพราะถ้าไม่สามารถติดตามตรวจสอบหรือบังคับใช้ได้จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การคอร์รัปชันได้ (Ahmad & Craig, 1997) (3) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรทำด้วยองค์กรที่เป็นกลางหรือคณะกรรมการเงินอุดหนุนโดยการจัดสรรเงินต้องไม่มีผลมาจาก การต่อรองทางการเมือง

### ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีปัญหาดังนี้คือ

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสียงในกระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะเพิ่มขึ้น การจัดทำงบประมาณจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น และเป็นช่องทางการส่งเสริมกลไกการตรวจสอบและการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณยังไม่เข้มข้นมากพอจะสามารถหนุนเสริมการจัดทำแผนพัฒนา นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีรูปแบบที่หลากหลาย และเกิดขึ้นเฉพาะขั้นต้นที่ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการโครงการพัฒนาผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน

นอกจากนี้ ยังพบว่า การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนไม่พึงพาดตนเอง คอยรับแต่ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น โครงการใดหรือภาระหน้าที่ใดที่ประชาชนทำได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เพียงจัดสรรงบประมาณไปให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องรอการจัดบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว

2) ปัญหาแผนการจัดบริการสาธารณะ โดยท้องถิ่นเน้นจัดทำโครงการภายใต้ความสมดุลของงบประมาณรายปี ทำให้เกิดความลະเล่ยต่อผลสำเร็จของการจัดโครงการหรือบริการสาธารณะ หรือแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะในระยะยาว

3) ปัญหาด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) รายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุน เป็นต้น (2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ ตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 แต่กลับพบว่า รายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมาย เช่น การใช้วิธีการจ้างเหมา เป็นต้น ทั้งนี้ ลักษณะดังกล่าวทำให้งบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนาจึงมีอยู่น้อย

4) ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตรวจสอบการใช้จ่ายโดยภาคประชาชน กระบวนการให้ประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบอาจมีบ้างในบางพื้นที่คือประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เช่น การจัดซื้อรถเก็บขยะ ก็ให้ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นนายช่างมาร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการ

ตรวจสอบคือ หากไม่มีการอบรมประชาชนให้มีความรู้ที่ดีพออาจก่อให้เกิดความเสี่ยงกับประชาชนได้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หากมีความผิดเกิดขึ้น คณะกรรมการทุกคนก็ต้องรับความผิดทั้งหมดทุกคน ดังนั้น หากประชาชนบางคนไม่รู้หรือเข้าใจรายละเอียดหรือเทคนิคก็อาจสร้างปัญหาให้แก่ตัวประชาชนที่เข้าไปเป็น คณะกรรมการได้

ปัญหาจากการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีการยึดระเบียบที่เคร่งครัดและการตีความที่แคบ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดหางบประมาณ เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดงานเกี่ยวกับการส่งเสริมวัฒนธรรม โดยการจัดแข่งเรือยาวประเพณี แต่ระเบียบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรมได้เฉพาะกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในพื้นที่เท่านั้น ฉะนั้น จึงทำให้การจัดงานทางวัฒนธรรมจึงจัดได้ยาก เนื่องจากระเบียบไม่เอื้อให้เรือแข่งขันจากพื้นที่อื่นหรือพื้นที่ใกล้เคียงเข้าร่วมกิจกรรมได้ หรือกรณีการฉ้อโกงให้กับสุนัข ตามระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถฉ้อโกงได้เฉพาะสุนัขจรจัดเท่านั้น ในขณะที่สุนัขมีเจ้าของต้องให้กรมปศุสัตว์เป็นผู้รับผิดชอบ แต่กรมปศุสัตว์ไม่มีงบประมาณเพียงพอ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉ้อโกงให้กับสุนัขเหล่านั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะพิจารณาว่าเป็นความผิด ไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การคลังส่วนท้องถิ่นมีปัญหาที่สำคัญคือ (1) ปัญหาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง (4) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณกรณีเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ปัญหาด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะบางประการสำหรับการคลังท้องถิ่นคือ ในอนาคตต้องมีการพัฒนาไปสู่การจัดหางบประมาณโดยอาศัยฐานจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่การจัดหางบประมาณฐานกรมเป็นเพียงส่วนเสริม เป็นการจัดหางบประมาณที่กลับกับหลักการในปัจจุบันที่อาศัยฐานกรมเป็นหลัก ส่วนระดับพื้นที่เป็นเพียงส่วนเสริม การปรับเปลี่ยนฐานคิดใหม่โดยอาศัยฐานพื้นที่เป็นเป้าหมายในการทำภารกิจ นำไปสู่การจัดหางบประมาณโดยอาศัยจังหวัดเป็นฐาน และนำไปสู่การประเมินโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในการประเมิน จะทำให้เกิดความชัดเจนทั้งเป้าหมาย งบประมาณ บุคลากร การบริหารจัดการ และการประเมินผลความสำเร็จ

## References

- Ahmad, E., & Craig, J. (1997). Intergovernmental transfer. In Ter-Minassian, T. (Eds.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Beer-Toth, K. (2009). *Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralization in Hungary*. Retrieved June, 7, 2017 from <http://www.unifr.ch/ses/ses2007/uploads/Beer-TothK>.
- Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (B.E. 2557). *Rainan Karnsuksa Chabub Sombun (Final Report) Krongkarn Suksa Wichai Puea Tittham Lae Pramoenpon Krankrachai Umnat Khong Thai*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office.
- Fiscal Policy Office. (B.E. 2558). *Sadsuan Raidai Kong Ongkorn Pokkrong Suean Thongthin*. Retrieved January, 7 B.E. 2560 from <http://www.fpo.go.th/fpodoc/การคลังท้องถิ่น%20FIT%20D108-119/สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.xlsx>
- Kitchen, H. (2007). Grants to small urban governments. In Boadway, R., & Shah, A. (ed.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington D.C.: World Bank.
- Martinez-Vazquez, J., & Boex, J. (2001). *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications, Part One: Theory and Concepts*. Atlanta, GA: World Bank Institute and the Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Oates W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee (ODLOC). (B.E. 2552-2560). *Ngoen Udnun Ti Chadsan Hai Ongkorn Pokkrong Suean Thongthin Pee Ngob Praman 2552-2560*. Retrieved May 16, B.E. 2560 from [http://www.odloc.go.th/web/?page\\_id=1569](http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1569).
- \_\_\_\_\_. (B.E. 2543-2560). *Tarang Sadsuean Kan Chadsan Raidai Hai Kae Ongkorn Pokkrong Suean Thongthin Pee Ngob Praman 2543-2560*. Retrieved May 16, B.E.2560 from [http://www.odloc.go.th/web/?page\\_id=1562](http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562).
- \_\_\_\_\_. (B.E. 2560). *Tarang Priabtiab Sadsuan Raidai Pee 2549-2560*. Retrieved from April 17, B.E. 2560 from [https://drive.google.com/file/d/0B\\_chJTaNUH8B-WFpRSXhabmNSY3c/view](https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8B-WFpRSXhabmNSY3c/view).
- Patmasiriwat, D. (B.E. 2557). Kwam lueamlam kankrang thongthin lae naewtang kan kayai raidai thongthin: Botsangkro kwamru chak khan wichai. In Pattamasiriwat, D. et al. *Kankrang Thongthin: Kan Kayai Than Raidai Lae Lod Kwam Lueamlam*. Bangkok: P. A. Living.
- Tangkitvanich, S., & Aunhaket, I. (B.E. 2559). *Rainan TDRI Chabab Ti 118 August B.E. 2559: Kan Prabbotbat Pakrat Nai Kan Hai Borikan Satarana: Krachai Umnat Hai Thongthin Tudsinchai*.
- The National Municipal League of Thailand. (B.E. 2556). *Kan Chadsan Ngob Praman Kae Ongkorn Pokkorn Suan Thongthin*. Retrieved January 7, B.E. 2560 from [http://www.nmt.or.th/DocLib14/2554/chart\\_subsidies52.pdf](http://www.nmt.or.th/DocLib14/2554/chart_subsidies52.pdf).