

## บทที่ 3

### กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้สำหรับท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการแทนเงินอุดหนุนดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และในขณะเดียวกัน รัฐบาลจะมีการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดให้มีการใช้เงินดังกล่าวให้เป็นไปตามรายละเอียดที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างของประเทศที่รัฐบาลกลางจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น มาพิจารณาศึกษาพอสังเขป คือ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

การกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ท้องถิ่น นอกจากจะเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารงาน การกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว ก็ยังจะมีการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลัง เช่น ในรูปแบบของเงินอุดหนุนก็เป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น ดังตัวอย่างที่ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงต่อไปนี้

#### 1. กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมทางด้านการคลังจากรัฐบาลในรูปแบบของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น ซึ่งวิธีนี้เป็นเครื่องมือสำคัญ ของรัฐบาลกลาง ในการที่จะกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นว่าเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลางหรือไม่ ซึ่งก็เข้ากับลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสได้เปิดช่องให้รัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมการ

ปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการกำกับดูแลทางด้านการศึกษาหรืองบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นถูกกำกับดูแลโดยวิธีต่าง ๆ กัน เช่น การควบคุมทางงบประมาณ การควบคุมการตัดสินใจทางการเงิน การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชีและการกำกับดูแลการใช้เงินอุดหนุน ซึ่งก็เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการครอบงำหรือควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นประเด็นนำศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผู้เขียนได้หยิบยกกรณีของฝรั่งเศสขึ้นมาพิจารณาโดยจะได้ทำการพิจารณาศึกษาถึงกลยุทธ์การกระจายอำนาจของฝรั่งเศสในยุค The Socialist Fifth Republic ประเทศฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ มาช้านาน ความพยายามในการกระจายอำนาจในประวัติศาสตร์ต้องประสบความล้มเหลวครั้งแล้วครั้งเล่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของฝรั่งเศสที่นับว่าประสบความสำเร็จอย่างชัดเจนเริ่มขึ้นในยุครัฐบาลประธานาธิบดี Mitterand ใน ค.ศ.1982-1983 รัฐบาลได้ผลักดันกฎหมายปฏิรูปการบริหารราชการ ซึ่งรู้จักกันในนามของกฎหมายการกระจายอำนาจ (Decentralization Laws) เพื่อจัดแบ่งภารกิจของหน่วยราชการในส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ทำให้หน่วยราชการส่วนกลางมีขนาดเล็กลง พร้อมกันนั้น ก็ปรับโครงสร้างการบริหารงานระดับล่างเสียใหม่ในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่แยกออกจากการเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางอย่างชัดเจน รัฐบาลระดับชาติ ได้จัดแบ่งหน้าที่และอำนาจการจัดการของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางมาให้แก่หน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับภาคที่เรียกว่า “Région” ขึ้นเพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและการจัดการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีหน่วยงาน การปกครองท้องถิ่นจำนวนมากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยมีเทศบาล (Communes) รวมทั้งสิ้น 37,630 แห่ง มีจังหวัด (Departements) ทั้งหมด 100 แห่ง และมีภาค (Régions) จำนวน 26 แห่ง ระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสไม่มีลักษณะเป็นลำดับขั้น ดังนั้น รัฐบาลระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับเทศบาลต่างเป็นอิสระจากกันและกันในการบริหาร แต่สามารถดำเนินกิจกรรมร่วมกันได้โดยใช้วิธีการทำสัญญาข้อตกลงร่วมกันที่เรียกว่า “Contractual basis” จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มากขึ้นไปอีกทั้งมีความแตกต่างกันอย่างมากรูปแบบเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ในฝรั่งเศส

ใน ค.ศ.1992 รัฐบาลได้ออกกฎหมายรวมเทศบาลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ เทศบาลเขตเมืองและเทศบาลเขตชนบท ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นมีศักยภาพทางการคลังสูงขึ้น และสามารถดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจและส่งเสริมการลงทุนในชุมชนได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น พร้อม ๆ กับการแบ่งหน้าที่ และอำนาจการจัดการให้แก่หน่วยงานระดับล่างนั้น รัฐบาลแห่งชาติก็

ได้ดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ภูมิภาค จังหวัดและท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง มาตรการหลักของการกระจายอำนาจทางการคลังของฝรั่งเศสนั้น ก็คือ การนำเงินอุดหนุนประเภท Block grants มาใช้แทนระบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Categorical grants) ที่เคยใช้อยู่แต่เดิม เพื่อให้หน่วยบริหารจัดการงบประมาณระดับล่างมีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณมากขึ้น ในขณะที่รัฐบาลส่วนกลางยังคงสามารถควบคุมทิศทาง และกิจกรรมที่ได้รับเงินงบประมาณได้เช่นเดิม นอกจากเงินอุดหนุนประเภท Block grants แล้ว รัฐบาลฝรั่งเศสยังใช้ระบบเงินอุดหนุนแบบอื่น ๆ ประกอบ เช่น ระบบภาษีร่วม (Sharing taxes) เป็นต้น ซึ่งทำให้ภาค จังหวัด และท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีมากขึ้น (สิริวิภา พวงเสรี, 2539, หน้า 47-49)

กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

#### 1.1 รัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.2003)

นอกจากจะเป็นแม่แบบของระบบกฎหมายการคลังมหาชน ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีเสถียรภาพอีกด้วย ความมีเสถียรภาพนี้วัดได้จากความต่อเนื่องของการใช้รัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศสฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ ค.ศ.1958 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จะมีก็แต่การแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางหมวดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่อาจกล่าวได้ว่ามีผลกระทบโดยตรงต่อการกระจายอำนาจทางการคลังของฝรั่งเศส ก็คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ.2003 (La Révision Constitutionnelle de 2003) นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งประวัติศาสตร์นี้นับเป็นครั้งแรกที่เป็นการยกหลักการทางกฎหมายการคลังท้องถิ่นให้เป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญ (La Constitutionnalisation du Pouvoir Fiscal Local) ซึ่งหลักการดังกล่าวจะมีผลผูกพันฝ่าย นิติบัญญัติบริหารและตุลาการนั่นเอง” การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการเพิ่ม มาตรการย่อยในหมวด 7 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น มาตรการย่อยที่เกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ มาตรา 72 วรรค 2 ซึ่งได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ หรือเป็นการเพิ่มหลักการกระจายอำนาจทางการคลังใหม่รวม 4 ประการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

#### 1) หลักการความเป็นอิสระทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการนี้นับเป็นหนึ่งในหลักการของความเป็นอิสระทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วในนานาอารยะประเทศจะตีความว่าหลักการนี้เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารทาง

การเงิน การบริหารงานทั่วไปและการบริหารบุคลากรของตนเอง โดยรัฐบาลจะจัดตั้งองค์กรตรวจสอบหรือกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ กล่าวคือ รัฐบาลมอบความไว้วางใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะยึดหลักการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้น้อยที่สุด

## 2) หลักการกำหนดฐานภาษีและจำนวนภาษีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ในทางทฤษฎีเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินแล้วก็ย่อมมีสิทธิกำหนดฐานภาษีและจำนวนภาษีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ภาษีนับเป็นรายได้หลักอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกเก็บได้จากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน เช่น ภาษีป้าย ร้านค้า มหรสพหรือ โรงเรือน ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำรายได้ดังกล่าวไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

## 3) หลักการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังกับกรอบความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของหลักการดังกล่าวคือ จำนวนงบประมาณที่รัฐจะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตราดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณตามความสามารถของตนเพราะในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสก็เคยประสบปัญหาการได้รับงบประมาณไม่สอดคล้องกับ จิตความสามารถของตน

## 4) หลักการขจัดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

แต่เดิมมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสต้องประสบกับปัญหาการได้รับงบประมาณที่ถูกจัดสรรจากรัฐในปริมาณที่ไม่เท่ากัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาค (La région) ได้รับงบประมาณมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเทศบาล (La commune) เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ รากหญ้าต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาองค์กรของตน มาตรการขจัดความเหลื่อมล้ำนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ คือ

4.1) ระดับแนวราบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงจะจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรากหญ้า

4.2) ระดับแนวตั้ง รัฐจะจัดเงินบริจาคให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับรากหญ้า

4.3) ระดับใกล้ชิด มาตรการนี้จะใช้ในกรณีที่มีการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะจะได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างทันทั่วถึง

#### 1.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ.2004

สาเหตุหลักของการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจาก จะเพื่อให้เป็นกฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมใน ค.ศ.2003 แล้วนั้น สาเหตุอีกประการหนึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากในปีก่อนรัฐบาลไม่ได้กั้นงบประมาณในส่วนนี้ไว้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังนี้

1) หลักการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณท้องถิ่นได้

2) การออกกฎหมายรองรับหลักการขจัดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก

#### 1.3 ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ได้รับการแก้ไขมาแล้วหลายครั้ง ประมวลกฎหมายฉบับนี้นับเป็นส่วนสำคัญในการวางรากฐานการกระจายอำนาจทางการคลังเนื่องด้วยเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้เน้นถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นแม่แบบของการบริหารงบประมาณและการหารายได้ให้กับท้องถิ่น โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยการตัดสินใจจากภาครัฐในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยในการบริหารงบประมาณนั้นจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก (The Interest of Local People) (วรลักษณ์ สงวนแก้ว, 2554, หน้า 111-114)

ปัจจุบันเงินอุดหนุนของท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สำคัญ ๆ ซึ่งเกิดจากเงินอุดหนุนที่จัดสรรผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายแบบ Block grant สามารถแยกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1) เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงาน (Dotation Globale de Fonctionnement) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างพนักงาน การดูแลรักษาอาคารถนนหนทางค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคมฯลฯ เงินอุดหนุนจำนวนนี้รัฐเป็นผู้กำหนดโดยคำนวณให้เป็นเปอร์เซ็นต์ของภาษีมูลค่าเพิ่ม (Taxe sur la valeur ajoutée) ของรัฐในแต่ละปี เช่น ในปี 1988 เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานมีอัตราร้อยละ 6.201 ของภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเท่ากับราว 73 พันล้านฟรังก์

2) เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ (Dotation générale de décentralisation) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ๆ ปี เพื่อทดแทนกับอำนาจหน้าที่ใหม่ที่รัฐได้โอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระเพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนชนิดนี้จะถูกกำหนดรวมอยู่ในงบประมาณของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระที่จะนำไปใช้จ่ายในด้านใด ๆ ก็ได้

3) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (Dotation globale d'équipement) ฝรั่งเศสเรียกย่อ ๆ ว่า (DGE) เป็นเงินอุดหนุนช่วยเหลือทางการคลังได้รับการจัดตั้งเมื่อ ค.ศ.1983 เป็นเงินที่ให้เพื่อแทนที่เงินอุดหนุนพิเศษต่าง ๆ ซึ่งรัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นก่อนปี ค.ศ.1983 ซึ่งก็มีอยู่มากมายหลายประเภทด้วยกัน ฝรั่งเศสได้รวมเงินอุดหนุนต่าง ๆ เข้ามาอยู่ภายใต้ชื่อเดียวกันว่า “เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน” เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนนี้ไม่ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการกระจายอำนาจใน ค.ศ.1982 นานแล้วก่อนล่วงหน้ามาเป็น 10 ปีมาแล้ว ดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาเลขที่ 72-196 ลงวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ.1972 ซึ่งกล่าวถึงระบบของการให้เงินอุดหนุนพิเศษเพื่อการลงทุนของรัฐ อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนก็ไม่ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1982 แต่ประการใด เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนมาเกิดขึ้นตามมาตรา 103 ของกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งหรือสร้างเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนขึ้น (สิริราไพ พวงเสรี, 2539, หน้า 55-57)

## 2. กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศสหราชอาณาจักร

รัฐมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของท้องถิ่นมิให้หนักเกินไป เพราะบริการสาธารณะบางอย่างที่ท้องถิ่นจัดทำอยู่นั้น ปกติเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นดำเนินการให้แทนรัฐแล้ว รัฐบาลกลางก็ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น การจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางนั้นไม่ว่าจะเป็นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือประเทศสหราชอาณาจักรต่างก็มีมาตรการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของรัฐบาลกลาง และมีวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกลางมีนโยบายหรือโครงการเอาไว้ ประเทศอังกฤษมี

ระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) เช่นเดียวกับไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และญี่ปุ่น อังกฤษมีรัฐบาล 2 ระดับ คือ รัฐบาลระดับชาติ และรัฐบาลท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษได้พัฒนามาช้านานนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ในประมาณปลายทศวรรษปี 1960 ประเทศอังกฤษมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ ประกอบด้วย The county of London (1 แห่ง) County boroughs จำนวน 83 แห่ง Rural district councils จำนวน 434 แห่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ต่างก็เป็นอิสระจากกันและกัน หลักการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษนั้นยึดถือความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเป็นพื้นฐาน หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักรมีภารกิจพื้นฐาน 3 ประการตามลำดับคือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน และสวัสดิการสังคม รายจ่ายของท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักรส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 42.74 ของรายจ่ายรวม) เป็นรายจ่ายด้านการจัดบริการด้านการศึกษา รองลงมาคือการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Laws and order) ร้อยละ 13.5 และสวัสดิการสังคม ร้อยละ 10.21 ตามลำดับ รายได้ที่นำไปใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ ซึ่งเรียกกันในกรณีของอังกฤษว่า “Revenue” มาจาก 3 แหล่งคือ รายได้จากค่าบริการ (เช่นค่าเช่า) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และภาษีท้องถิ่น (ภาษีที่จัดเก็บตามความต้องการของท้องถิ่นจากรายได้และทรัพย์สิน) สำหรับรายจ่ายลงทุนนั้น ส่วนใหญ่มาจากเงินกู้ ซึ่งท้องถิ่นอาจกู้จากตลาดทุนและจากการขายพันธบัตร รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีขีดจำกัดในการกู้เงิน และอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาล เงินอุดหนุนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีมาช้านาน และได้เริ่มเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ ค.ศ.1945 เป็นต้นมา หลังจาก ค.ศ.1970 เงินอุดหนุนท้องถิ่นมีส่วนเกินร้อยละ 60 ของรายได้รวมของท้องถิ่น ในขณะที่ศักยภาพในการหารายได้ท้องถิ่นลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือไม่ถึงร้อยละ 20 ของรายรับรวมของท้องถิ่นในช่วง ค.ศ.1993-1994

ประเภทของเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินอุดหนุนดังที่จะกล่าวนี้ก็มีลักษณะเหมือนกับเงินค่าธรรมเนียมในระบบการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเช่นกัน ซึ่งก็คือเงินที่รัฐบาลกลางจ่ายให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น การจ่ายเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเริ่มขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ.1835 เพื่ออุดหนุนกิจการของท้องถิ่นในการดำเนินงานเกี่ยวกับการศาล การปฏิรูปสังคมซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจ่ายให้เป็นเปอร์เซ็นต์ ต่อมาใน ค.ศ.1888 รัฐบาลกลางเปลี่ยนเป็นกำหนดเงินอุดหนุนโดยกำหนดรายได้ในกิจการบางอย่าง เช่น การตำรวจ การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข และการคมนาคม อย่างไรก็ตามการให้เงินอุดหนุนดังกล่าวรัฐบาลกลาง มีเหตุผลใหญ่ ๆ สองประการในการให้เงินช่วยเหลือ ซึ่งจะนำไปในลักษณะให้เงินอุดหนุน เพื่อชดเชยหรือทดแทน หรือที่เรียกว่า “Compensation” และอีก

กรณี คือ การให้เพื่อจูงใจ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Persuasion” ซึ่งการให้ในลักษณะชดเชย หรือ “Compensation” นั้น จะให้สภาพท้องถิ่นไปเลยเพื่อไปดำเนินการจัดกิจการหรือบริการขั้นพื้นฐาน สรุปแล้วไม่ว่าเป็นการให้แบบชดเชยหรือจูงใจก็คือ การที่รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นเพื่อนำไป จัดทำประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ของอังกฤษสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือในภาษาอังกฤษคือ “Specific Grants” หรือในตำราบางเล่มก็เรียกว่า “Categorical Grants” และเงินอุดหนุนทั่วไป หรือ General Grants หรือในบางตำราอาจเรียกว่า “Block Grant” ซึ่งผู้เขียนจะได้พิจารณาให้เห็นถึงลักษณะของเงินอุดหนุนทั้งสองประเภท ดังนี้

2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการในการ ใช้จ่ายในโครงการที่กำหนดเป็นพิเศษ เช่น เงินอุดหนุน ในกิจการ ตำรวจ การศาล เงินอุดหนุนเพื่อการอบรม ในกิจการสังคมสงเคราะห์ เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาในช่วง ค.ศ.1992-1993 จำนวนยอดรวมของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประมาณเกือบ 30 เปอร์เซ็นต์ ของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

2.2 เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) เป็นที่รู้กันว่าเงินอุดหนุนประเภทนี้ไม่มีเงื่อนไขในการให้ รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่สภาพท้องถิ่นไปเพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่น โดยให้เป็นดุลยพินิจของท้องถิ่นเองในการดำเนินการ เงินอุดหนุนประเภทนี้มีจำนวนถึง ร้อยละ 37 ของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่อำเภอท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้ ยังแยกออกได้เป็น

- 1) เงินอุดหนุนเป็นก้อนในรูปแบบของภาษีทรัพย์สิน (Rate Support Grant)
- 2) เงินอุดหนุนเป็นก้อนที่คำนึงถึงระดับรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น (Grant Related Expenditures)
- 3) เงินอุดหนุนเป็นก้อนที่คำนึงถึงศักยภาพในการหารายได้และความจำเป็นในการใช้จ่ายของท้องถิ่น (Standard Spending Assessments) (สิริวิภา พวงเสรี, 2539, หน้า 62-65)

### 3. กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2490 โดยเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนว่า “องค์กรรัฐระดับท้องถิ่นมีสิทธิบริหารทรัพย์สิน กิจการภายใน การปกครอง ตลอดจนมีสิทธิร่างกฎระเบียบของตนเองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รายละเอียดระบุในหมวดที่ 8 เช่น



มาตรา 92 ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์การและการดำเนินงานของหน่วยปกครองท้องถิ่น ต้องกำหนดเป็นกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

มาตรา 93 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาเป็นองค์กรที่เสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานท้องถิ่นต้องได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตชุมชนของตนตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 94 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สิน ดำเนินกิจกรรม และบริหาร ตลอดจนออกกฎเกณฑ์หรือบทบัญญัติต่าง ๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 95 รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้กับองค์การปกครองท้องถิ่นหน่วยใด หน่วยหนึ่งเป็นเฉพาะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ (Constitution of Japan, 1946)

แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้นมีด้วยกันหลายประเภท แต่เราสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายได้จากภาษีท้องถิ่น รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง และรายได้จากเงินกู้ยืม ในการศึกษานี้จะกล่าวถึงเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเท่านั้น

#### 1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล คือ เงินรายได้ที่รัฐบาลกลางมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น ทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1) เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นท้องถิ่นจึงสามารถใช้ดุลยพินิจในการจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้เต็มที่ สำหรับเงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้ยังสามารถแบ่งออกได้อีก 2 ชนิดด้วยกันคือ

1.1.1) ภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant/LAT) เป็นภาษีที่ทางรัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแจกจ่ายกลับไปยังส่วนท้องถิ่นตามส่วนแบ่งที่คำนวณไว้ เพื่อที่จะลดความแตกต่างของศักยภาพทางการคลังของแต่ละส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐนำมาใช้ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ

สำหรับประเภทภาษีและอัตราส่วนที่รัฐบาลกลางจะนำมาจัดสรรให้กับภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นนี้ ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ ร้อยละ 32 ของยอดภาษีรายได้

ส่วนบุคคลและภาษีสุรา (Income Tax and Liquor Tax) ร้อยละ 35.8 ของภาษีนิติบุคคล (Corporation Tax) (นับตั้งแต่ ค.ศ.1997) ร้อยละ 29.5 ของภาษีผู้บริโภค (Consumption Tax) (นับตั้งแต่ ค.ศ.1997) และร้อยละ 25 ของภาษีบุหรี่ (Tobacco Tax)

ยอดรวมของภาษีอุดหนุนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ร้อยละ 94 ของยอดรวม เป็นส่วนที่จะนำไปใช้อุดหนุนท้องถิ่นทั่วไป และร้อยละ 6 ของยอดรวม เป็นส่วนที่จัดไว้เป็นพิเศษ ที่จะนำมาให้กับท้องถิ่นที่ประสบกับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาการคลังอย่างหนัก อย่างเช่น ท้องถิ่น ที่ประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติ

อย่างไรก็ดี ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นพึ่งพารายได้จากภาษีอุดหนุนท้องถิ่นในปริมาณที่มากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก รายได้ของท้องถิ่นในระดับจังหวัดจำนวน 24 แห่ง จาก 47 แห่ง พึ่งพาเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นมากกว่าเงินภาษีท้องถิ่น และจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูง ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มีจำนวนลดลง โดยใน ค.ศ.1998 มีเพียง 120 แห่ง จากประมาณทั้งสิ้น 3,200 แห่งเท่านั้นที่ไม่ได้รับเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นสภาวะการณ์เช่นนี้ในบางส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ลดลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่นในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งก็ทำให้การคลังท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเท่าใดนัก

1.1.2) ภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax Grant) เป็นเงินภาษีที่รัฐโอนให้กับท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีความสำคัญน้อยกว่าภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นมาก เมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป (General grants)

1.2) เงินอุดหนุนพิเศษ (Specific grants หรือ National Treasury Reimbursements) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้เพื่อนำไปใช้ในโครงการหรือกิจการตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง (ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษนี้สัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี, นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ) โดยเงินอุดหนุนประเภทนี้ท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินได้มากนัก ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารการคลังของตนเองได้อย่างเต็มที่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2545, หน้า 167-170)

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

เงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Grants) เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับหนึ่งไปสู่รัฐบาลอีกระดับหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วการให้เงินอุดหนุนจะมีทิศทางจากรัฐบาล

ระดับสูงสู่ระดับล่าง เช่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับชาติสู่รัฐบาลท้องถิ่น (หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมากต่อท้องถิ่น เพราะเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Tax) และภาษีร่วมที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Shared Tax) นอกจากนี้รัฐบาลสามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ เช่น การลดความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดหาสินค้าหรือบริการบางประเภทหรือใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น เงินอุดหนุนสามารถแบ่งอย่างกว้างได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grant) และเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grant) ซึ่งอาจแบ่งตามลักษณะของเงื่อนไขได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) เงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant) และเงินอุดหนุนแบบสมทบ (Matching Grant) รูปแบบของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทดังกล่าวมีลักษณะและมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน (มานิตย์ ผิวขาว, ออนไลน์, 2554)

### 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 281 บัญญัติไว้ดังนี้ ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 282 บัญญัติไว้ดังนี้

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 283 บัญญัติไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่จัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบการตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานให้รัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

## 2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

มาตรา 30 บัญญัติไว้ดังนี้ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและความช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

### 3. การจัดสรรเงินอุดหนุนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมากที่ มท 0808.2 /ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อ้างถึง

1. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมากที่ มท 0808.2 /ว 2611 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2547
2. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0893.3 /ว 0020 ลงวันที่ 6 มกราคม 2552 กล่าวโดยสรุป ดังนี้

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือที่อ้างถึงนั้น เนื่องจากได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการสนับสนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินในหมวดเงินอุดหนุน อาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ข้อ 4 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 4 จึงยกเลิกหนังสือที่อ้างถึง 1. และ 2. และให้ใช้หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) อาจตั้งงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในภารกิจด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุขได้ หรือภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 อีกทางหนึ่งด้วย

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเพื่ออุดหนุนแก่องค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย นอกเหนือจากประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1 ได้ ดังนี้

2.1 องค์กรประชาชน หมายถึง กลุ่ม หรือชุมชน กรณีกลุ่มจะต้องมีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ สำหรับกรณีชุมชนต้องเป็นการจัดตั้งตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบสำหรับกรณีชุมชนต้องเป็นการจัดตั้งตามกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยและมีสถานะเป็นกลุ่ม หรือชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

2.2 องค์กรการกุศล หมายถึง องค์กรที่มีวัตถุประสงค์จะดำเนินงานการกุศลและจัดตั้งตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เช่น วัด มัสยิด กษัตริย์ สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

2.3 องค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมายโดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงกำไรหรือระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดขึ้น โดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สภาวัฒนธรรม คณะกรรมการหมู่บ้าน อสม. กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสตรี เป็นต้น

3. การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 2 ให้รวมอยู่ในอัตราร้อยละที่กำหนดตามข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 ด้วย และจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ

3.1 มีการเสนอโครงการ/กิจกรรมที่จะขอรับเงินอุดหนุนซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในเขตพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้เงินอุดหนุนต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังที่จะต้องใช้งบประมาณไปดำเนินงานในภารกิจหลักเพื่อการบริหารสาธารณะ ซึ่งมีภาระด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติโดยรวมตามแนวนโยบายของรัฐเบื้องต้น ก่อนที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน

3.3 โครงการ/กิจกรรมที่ขอรับเงินอุดหนุนตามข้อ 2.1 จะต้องสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มหรือชุมชน โดยมีลักษณะของการแก้ไขปัญหาความยากจนและส่งเสริมให้

ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การพัฒนาขององค์กรประชาชนในโอกาสต่อไปด้วยตนเอง โดยมีให้สนับสนุนในโครงการที่มีลักษณะเป็นเงินทุนหมุนเวียน เช่น การอุดหนุนเพื่อนำไปเป็นทุน กู้ยืม หรือสมทบทุนกองทุนต่าง ๆ หรือการซื้อเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย หรือให้เป็นเงินรางวัล เป็นต้น

3.4 เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน เพื่ออุดหนุนโครงการใดให้นำโครงการนั้นบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อนการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ดำเนินการแทน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเอง ดังนั้น จึงไม่ถือว่าเป็นการทำ กิจกรรมนอกเขต

5. เมื่อหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนแจ้งขอรับเงินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่าย จากเงินรายได้ตามงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเท่านั้น โดยมีให้จ่ายจากเงิน สะสม หรือเงินกู้

6. ก่อนจะเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้กับองค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้ง ตามกฎหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบันทึกข้อตกลงกับผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าว ไม่น้อยกว่า 3 คนว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุนตามแบบที่กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

7. ทุกหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนจะต้องออกไปแสวงหารับเงินในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเก็บไว้เป็นหลักฐานสำหรับองค์กรประชาชน องค์กรการกุศลและองค์กรที่จัดตั้งตาม กฎหมาย หากไม่มีใบเสร็จรับเงินใช้ในลักษณะงานปกติให้ออกใบสำคัญรับเงินแทน

8. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนทราบเป็น เจื่อนใจว่า การใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการของ หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนนั้นถือปฏิบัติ และต้องกำหนดด้วยว่าเมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนรายงานผลการดำเนินงานให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบภายใน 30 วันนับแต่โครงการแล้วเสร็จ และหากมีเงินเหลือจ่าย ซึ่งเข้าลักษณะลามิควรรได้ตามกฎหมาย ให้ส่งคืนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากหน่วยงานที่ ขอรับเงินอุดหนุนไม่รายงานผลการดำเนินการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่พิจารณาตั้ง งบประมาณอุดหนุนในครั้งต่อไป



9. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ถ้าหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเงินเท่าจำนวนที่อุดหนุนไปทั้งหมดคืนได้

10. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนไว้แล้วตามหลักเกณฑ์เดิมก่อนวันที่หนังสือฉบับนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่หากจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือโอนงบประมาณ ก็ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหนังสือฉบับนี้

11. หากมีปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นตามข้อ 2 ถึงข้อ 10 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย