

## บทที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับการคลังมหาชนหลักการใช้จ่ายงบประมาณ หลักการจัดเก็บรายได้ หลักการกำกับดูแลและหลักความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยฉบับนี้จะทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญเกี่ยวกับหลักการทางการคลังมหาชนหลักการทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ประกอบการศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการปกครองท้องถิ่น อันได้แก่ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักการกระจายอำนาจ และหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2.1 แนวคิดพื้นฐานด้านการคลังมหาชน

การคลังมหาชนเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งสามารถจำแนกพัฒนาการของแนวคิดการคลังมหาชนได้เป็น 2 ช่วง โดยช่วงแรกเรียกว่า แนวคิดการคลังมหาชนยุคเดิมแบ่งออกเป็นแนวคิดการคลังมหาชนยุคคลาสสิกและยุคนีโอคลาสสิก ส่วนช่วงที่สองเรียกว่าแนวคิดการคลังมหาชนยุคใหม่

##### 2.1.1 การคลังมหาชนยุคเดิม

###### 2.1.1.1 การคลังมหาชนยุคคลาสสิก

เริ่มต้นในศตวรรษที่ 18 ช่วงระหว่างปี ค.ศ.1814 - 1815 (ช่วงสงครามโลกครั้งที่แนวคิดการคลังมหาชนยุคคลาสสิก เป็นแนวความคิดที่เชื่อมโยงกับการเกิดขึ้นของแนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยมี Adam Smith เป็นผู้เสนอแนวคิดนี้ แนวความคิดแบบเสรีนิยมเป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจมากกว่าเป็นแนวความคิดทางการเมือง แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมให้ความสำคัญกับการริเริ่มทางเศรษฐกิจของเอกชนปฏิเสธการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐ เพราะเป็นการขัดขวางการใช้เสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรมของประชาชนซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจมีประสิทธิภาพด้อยลง รัฐควรจำกัดหน้าที่เฉพาะภารกิจพื้นฐานเดิม 4 ประการ คือ ด้านการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการรักษาความ

ยุติธรรมในช่วงต้นกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐจึงมีอยู่อย่างจำกัด เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย<sup>1</sup>

แนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมไม่เห็นด้วยกับการแทรกแซงจากรัฐ เพราะเห็นว่าเศรษฐกิจที่ดีคือระบบที่ให้อุปสงค์และอุปทานเป็นไปตามธรรมชาติ หรือให้แข่งขันกันโดยเสรี หรือที่นิยมเรียกว่า “Laissez fair” ซึ่งมาจากคำกล่าวที่ว่า “Laissez fair et laissez passer, le monde va de lui meme” กล่าวคือให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกของตลาดโดยปล่อยให้มือที่มองไม่เห็นทำหน้าที่ในการสร้างสมดุลทางเศรษฐกิจนั่นเอง<sup>2</sup> แนวคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลต่ออำนาจของรัฐสภาและระบบงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ปี ค.ศ.1814 รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้มีการบัญญัติรับรองหลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทนหรือหลักความยินยอมทางภาษี ซึ่งรัฐจะจัดเก็บภาษีได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนผ่านกลไกของการพิจารณาและอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองหลักความชอบด้วยกฎหมายของการจัดเก็บภาษีและ การจ่ายเงินแผ่นดิน คือ รัฐจะไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้หากไม่มีกฎหมาย ( รัฐบัญญัติ : La loi ) ให้อำนาจไว้และนั่นก็คือหลักความยินยอมทางภาษีนั่นเอง เช่นเดียวกับกรณีการจ่ายเงินแผ่นดิน รัฐจะสามารถจ่ายเงินแผ่นดินได้ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาเสียก่อน หลักความยินยอมทางภาษีและ การจ่ายเงินแผ่นดินจึงเป็นการให้อำนาจแก่สภาในการควบคุมการจัดเก็บรายได้สาธารณะ (ภาษี) และรายจ่ายสาธารณะ (การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน) ทั้งนี้ ในส่วนของรายจ่ายสาธารณะนั้นรัฐสภาใช้อำนาจในการควบคุมผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายนั้นจะต้องมีการชี้แจงรายละเอียดการใช้จ่ายให้มากที่สุด เพื่อให้รัฐสภาตรวจสอบรายจ่ายได้ว่าจะนำไปใช้ในเรื่องใด ซึ่งต่อมากระบวนการดังกล่าวได้พัฒนามาเป็นหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงนั่นเอง ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1831 กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศฝรั่งเศสจะต้องมีการระบุรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย ซึ่งต่อมาหลักรายจ่ายต้องเฉพาะเจาะจงนั้นก็ได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางงบประมาณที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันทั้งในกฎหมายไทยและในกฎหมายฝรั่งเศส

การคลังมหาชนยุคคลาสสิกมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ เป็นลักษณะที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบเสรีนิยมรวมถึงงบประมาณแผ่นดินซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐที่จะต้องไม่แทรกแซงเศรษฐกิจและสังคม งบประมาณแผ่นดินจึงนำไปใช้จ่ายได้เฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบรรลุภารกิจพื้นฐานของรัฐเท่านั้น ในส่วนของรายได้สาธารณะนั้นก็จะเป็นไปใช้เพื่อ

<sup>1</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. (2563) *กฎหมายการคลังภาคงบประมาณแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 64.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ หรือจะนำไปใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ หรือให้สิทธิประโยชน์บางประการกับกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะไม่ได้เช่นกัน<sup>3</sup>

ประการที่สอง การจำกัดรายจ่ายสาธารณะ รายจ่ายสาธารณะหรืองบประมาณแผ่นดินจะนำไปใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐเท่านั้น นักการคลังในยุคนี้เห็นว่ารัฐไม่ควรใช้จ่ายเงินจำนวนมาก เนื่องจากการใช้จ่ายเงินจำนวนมากไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ยิ่งรัฐใช้จ่ายมากประชาชนยิ่งต้องแบกรับภาระมากขึ้น เพราะรัฐต้องไปเรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพื่อมาใช้จ่าย แนวคิดนักการคลังยุคนี้จึงปฏิเสธรายจ่ายสาธารณะ<sup>4</sup>

ประการที่สาม การจำกัดรายรับสาธารณะ รายรับสาธารณะ หมายถึง รายได้สาธารณะและเงินกู้ รายได้สาธารณะทำหน้าที่ในการนำไปใช้เพื่อเป็นรายจ่ายสาธารณะ ซึ่งรายได้สาธารณะที่สำคัญที่สุดมาจากการจัดเก็บภาษี และรายได้ส่วนอื่น ๆ เช่น รายได้จากการเอาทรัพย์สินออกให้เช่า รายได้จากการขายสิ่งของ เป็นต้น ดังนั้น ในการพิจารณาความมั่งคั่งของชาติในยุคนี้จึงพิจารณาจากสัดส่วนของภาษีเป็นสำคัญ นักทฤษฎีเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม มีการวิจารณ์การก่อหนี้สาธารณะเป็นอย่างมาก และปฏิเสธการก่อหนี้สาธารณะด้วยเหตุผล ดังนี้ นักการคลังมหาชนยุคคลาสสิก เห็นว่าการกู้ยืมเงินเป็นรายรับ ที่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากการที่รัฐกู้เงินมักจะมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการพิเศษ เช่น การใช้จ่ายเพื่อการลงทุน เป็นต้น การที่รัฐเข้าไปลงทุนจึงถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจวิธีหนึ่ง แนวคิดในยุคนี้จึงไม่สนับสนุนให้รัฐจัดทำงบประมาณขาดดุล เพราะการขาดดุลจะนำไปสู่การกู้ยืมเงินของรัฐและเห็นว่าการกู้เงินจะนำไปสู่การกู้ยืมเงินอีกในอนาคต เพราะข้อผูกพันที่จะต้องชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ และจะส่งผลให้รัฐต้องเพิ่มการจัดเก็บภาษีในอนาคต

ดังนั้น ภาษีในยุคนี้จึงทำหน้าที่เพื่อสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และโดยที่แนวความคิดในยุคคลาสสิกรัฐมีรายจ่ายสาธารณะที่จำกัดตามหน้าที่พื้นฐานของรัฐ จึงทำให้การจัดเก็บภาษีมีจำนวนจำกัดตามรายจ่ายจ่ายสาธารณะไปด้วยในตัว

ประการที่สี่ การรักษาดุลของงบประมาณ แนวความคิดการคลังมหาชนยุคคลาสสิกเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการรักษาดุลของงบประมาณไม่สนับสนุนให้รัฐจัดทำงบประมาณขาดดุลเพราะจะนำไปสู่การที่รัฐต้องทำการกู้ยืมเงิน เพราะรัฐจำเป็นต้องนำเงินมาใช้จ่ายในภาระสาธารณะ แต่รายได้สาธารณะทั้งที่เป็นภาษีอากรและไม่ใช่ภาษีอากรไม่สามารถจัดเก็บให้ครอบคลุมรายจ่าย ที่มีอยู่ได้ ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่ารัฐได้ใช้จ่ายเงินสูงกว่าที่ควรจะเป็น โดยเป็นการใช้จ่ายนอกเหนือจากภารกิจของรัฐเพื่อแทรกแซงทางเศรษฐกิจหรือสังคมนั่นเอง ในทางกลับกัน

<sup>3</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. อังแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 68.

<sup>4</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *คำอธิบายกฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 17.

นักการคลังมหาชนยุคนี้ก็ไม่สนับสนุนการทำงานประมาณเกินดุลเช่นกัน เพราะเห็นว่าเป็นการที่รัฐจัดเก็บภาษีจากผู้เสียภาษีโดยไม่จำเป็น เนื่องจากรายได้ที่เก็บนั้นไม่ได้นำไปใช้จ่าย ตามแผนงานหรือโครงการที่ตั้งไว้ในงบประมาณ กล่าวคือ เป็นการจัดเก็บรายได้ที่เกินกว่าความจำเป็นในการใช้จ่าย ทำให้อาจเกิดการใช้จ่ายเพิ่มเติมสูงขึ้นในอนาคต<sup>5</sup>

#### 2.1.1.2 การคลังมหาชนยุคนีโอคลาสสิกหรือยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐ

แนวคิดทางการคลังในยุคนีโอคลาสสิกเริ่มมีบทบาทตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 จนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจได้เปลี่ยนจากแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมาเป็นแนวคิดที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในส่วนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดด้านการเมืองจะสามารถเห็นได้จากกรณีที่รัฐสภาลดบทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจผ่านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และหลังสงครามโลกครั้งที่สองระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆถูกทำลายลงจากผลกระทบของสงคราม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเดิมนั้นรัฐจำกัดบทบาทเฉพาะภารกิจพื้นฐานดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนกลับเข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด รัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาจัดการระบบสาธารณูปโภคใหม่ทั้งหมด จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อแนวคิดระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมและจากการที่รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจนั้น รัฐจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการดังกล่าว งบประมาณแผ่นดินจึงกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ<sup>6</sup> ทั้งนี้ นอกเหนือจากเหตุผลการฟื้นฟูประเทศภายหลังภาวะสงครามแล้วเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1929 ที่เรียกว่าวิกฤต “Great depression” ทำให้กิจการต่างๆ ของภาคเอกชนเกิดภาวะว่างงาน ล้มละลาย และเศรษฐกิจฝืดเคือง แนวคิดที่ให้กลไกตลาดมีความสมดุลโดยไม่ให้รัฐเข้าแทรกแซงจึงไม่สามารถแก้ปัญหาได้อีกต่อไป ด้วยเหตุผลทั้งหมดที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางแนวคิด โดยเห็นว่ารัฐควรเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจในด้านการควบคุมราคาหรือควบคุมการแข่งขันทางการค้า จนนำมาสู่แนวคิดการแทรกแซงโดยรัฐ ซึ่งผู้เสนอแนวความคิดนี้ คือ John Maynard Keynes แนวคิดของ Keynes คือการให้รัฐเข้าไปแทรกแซงโดยใช้นโยบายการเงินและการคลังในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ (Effective Demand) แทนการปล่อยให้ป็นหน้าที่กลไกตลาด เพราะกลไก

<sup>5</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 64 - 65.

<sup>6</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 11-12

ตลาดอาจล้มเหลวได้ และในกรณีที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ การที่จะปล่อยให้ภาวะเศรษฐกิจปรับตัวอัตโนมัติตามวงจรเศรษฐกิจ เพื่อให้กลับสู่ภาวะปกติตามกลไกตลาดตามแนวความคิดแบบดั้งเดิมนั้นเป็นไปได้ยากและใช้ระยะเวลาเวลายาว ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทัน แนวความคิดของ Keynes เป็นแนวคิดที่ได้แย้งกับแนวความคิดของ Adam Smith ทฤษฎี Keynesian เริ่มมีบทบาทในช่วงปี ค.ศ. 1950 Keynes อธิบายว่า การแทรกแซงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐจะส่งผลให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นและนำไปสู่งบประมาณขาดดุล การใช้จ่ายเงินของรัฐอาจทำให้เกิดงบประมาณขาดดุลการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐจะเป็นการอัดฉีดเงินเข้าระบบเศรษฐกิจซึ่งจะกระตุ้นให้มีการผลิตและการลงทุนมากขึ้นจนนำมาสู่การจ้างงาน การสร้างรายได้และการใช้จ่ายที่มากขึ้นในลักษณะทวีคูณทำให้ระบบเศรษฐกิจกลับมามีประสิทธิภาพ<sup>7</sup>

ทฤษฎี Keynesian เป็นทฤษฎีที่มีแนวความคิดที่ส่งผลต่อการวางรากฐานนโยบายการคลัง 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก มีแนวความคิดว่า ภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปอาจเกิดภาวะถดถอยและการว่างงาน เพราะระดับการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคมีแนวโน้มที่จะไม่เพียงพอต่อการรักษาระดับการผลิตและการมีงานทำเต็มทีรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปช่วยกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจเป็นบางครั้ง

ประการที่สอง แนวคิดที่เสนอสมการทางเศรษฐกิจเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและระบบเศรษฐกิจ และแสดงให้เห็นกลไกและเครื่องมือทางการคลังที่ส่งผลต่อระดับรายได้ประชาชาติ

ในปี ค.ศ. 1929 – 1933 ทฤษฎีของ Keynes ได้ถูกนำไปใช้แก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจโดยจ่ายเงินเพิ่มเข้าไปในระบบเศรษฐกิจเพื่อดึงดูดให้ภาคเอกชนจ่ายเงินเพิ่มขึ้น รัฐบาลจ่ายเงินเพิ่มเข้าไปในระบบผ่านการจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการจ้างงานในภาคประชาชน โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำโครงการรวมไปถึงการจ่ายเงินสงเคราะห์ครอบครัวที่ยากจนหรือผู้ว่างงาน เป็นต้น<sup>8</sup>

ทฤษฎีของ Keynes ที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สะท้อนได้จากบทบาทที่ลดลงของรัฐสภา แม้ว่าการพิจารณาอนุมัติการจัดเก็บภาษีและงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภาจะมีความจำเป็นอยู่ก็ตาม แต่ด้วยอิทธิพลทางแนวคิดการคลังมหาชนในยุคการแทรกแซงโดยรัฐ จึงทำให้บทบาทของรัฐสภาด้านงบประมาณมีน้อยลงแต่ในทางกลับกันฝ่ายบริหารกลับมีบทบาททางการเงินขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อการแทรกแซง

<sup>7</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 25.

<sup>8</sup> อรรถ ธรรมโน. (2548). *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ปริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. หน้า 262 – 263.

ในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสรุปได้ว่า เนื่องด้วยบริบททางสังคมและเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการฟื้นฟูประเทศภายหลังจากสงครามและการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้นักการคลังเห็นถึงข้อจำกัดของแนวคิดการคลังยุคคลาสสิก จึงทำให้เกิดแนวความคิดการคลังมหาชนแห่งการแทรกแซงโดยรัฐตามทฤษฎีของ Keynes อันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการคลังมหาชนยุคคลาสสิก<sup>9</sup>

ดังนั้น แนวคิดการคลังมหาชนที่สนับสนุนการแทรกแซงของรัฐไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐผันตัวเองจากรัฐตำรวจ (Police State) ตามแนวคิดยุคคลาสสิกที่รัฐต้องจำกัดบทบาทตนเองเฉพาะภารกิจพื้นฐานในการป้องกันประเทศ การรักษาความเรียบร้อย และการรักษาความยุติธรรมมาเป็นบทบาทรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งเป็นรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจลำดับรอง เช่น การสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงทำให้ภารกิจของรัฐและขนาดของรัฐและรายจ่ายสาธารณะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย<sup>10</sup>

### 2.1.2 แนวคิดการคลังมหาชนยุคใหม่

ผลสืบเนื่องจากการที่รัฐได้รับอิทธิพลแนวคิดการคลังมหาชนในยุคนีโอคลาสสิกหรือยุคแห่งการแทรกแซงโดยรัฐทำให้รัฐปรับบทบาทจากที่เคยจัดทำบริการสาธารณะ เฉพาะภารกิจพื้นฐานมาเป็นรัฐสวัสดิการตามแนวคิดการคลังมหาชนยุคนีโอคลาสสิก ส่งผลให้รัฐต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมากประกอบกับการเกิดภาวะวิกฤตปีโตรเลียมในปี ค.ศ. 1973 ทำให้แนวความคิดการคลังยุคคลาสสิกกลับมามีบทบาทอีกครั้ง ซึ่งทฤษฎีใหม่นี้เรียกว่า “ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่” เป็นทฤษฎีที่มีการพัฒนาแนวคิดเสรีนิยมแบบเดิมให้มีความก้าวหน้าขึ้น แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่นี้ ปฏิเสธการแทรกแซงจากรัฐในกลไกตลาดเสรี เพราะเห็นว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจจะสามารถดำเนินไปด้วยดีเมื่อรัฐปล่อยให้เอกชนได้ทำการแข่งขันกันอย่างเสรีในระบบตลาดที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐ โดยกลไกของตลาดจะสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้ด้วยกลไกของตลาดเอง

หลักการสำคัญของแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่มีหลักการที่สำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความสัมพันธ์ทุกอย่างวางอยู่บนกลไกของตลาด (Marketization)

ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบแบบผ่อนปรน เพื่อให้ทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกได้ง่าย (Deregulation)

<sup>9</sup> Gilbert Orsoni., อ้างถึงใน สุปรียา แก้วระเอียด. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 69.

<sup>10</sup> สุปรียา แก้วระเอียด. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 69.

ประการที่สาม การรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stablelization)

ประการที่สี่ การตัดลดงบประมาณและค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระของรัฐบาล และผลักภาระนี้ให้ผู้รับบริการสาธารณะกลับไปเป็นผู้แบกรับแทน (Budget Cut)<sup>11</sup> แนวคิดเสรีนิยมใหม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การลดบทบาทของรัฐในด้านเศรษฐกิจและสังคม การลดรายจ่ายและการเพิ่มรายได้สาธารณะ<sup>12</sup> ตัวอย่างแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ยังส่งผลในปัจจุบัน เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การตัดลดรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม เป็นต้น<sup>13</sup>

### 2.1.3 แนวคิดการคลังมหาชนสู่การจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่

จากสถานการณ์ที่หลายประเทศมีรายจ่ายสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นและทำให้มีหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้น จนนำมาสู่การเรียกร้องให้รัฐต้องปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐ รวมถึงการพิจารณามิติทางการเงินการคลังไม่ควรจำกัดแค่เชิงปริมาณเท่านั้น กล่าวคือ ไม่เฉพาะแต่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการใช้เงินแผ่นดิน และการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินเท่านั้น แต่ให้รัฐควรหันมาพิจารณามุมมองด้านคุณภาพด้วย กล่าวคือแก้ปัญหาการใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยและไม่มีประสิทธิภาพ แนวคิดการคลังมหาชนยุคใหม่ให้ความสำคัญและสนใจต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการภาครัฐมากขึ้น โดยคำกล่าวที่ว่า “ทำให้งานดีขึ้นโดยไม่ใช้จ่ายเงินเพิ่มเติมหรือใช้จ่ายเงินน้อยลง”<sup>14</sup> แนวความคิดดังกล่าวเรียกว่า การบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่ (New Public Management) เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลค่าใช้จ่ายเป็นรูปธรรมให้ผู้ทำงานเป็นผู้รับผิดชอบ แทนการควบคุมปัจจัยการนำเข้า ซึ่งจะเปลี่ยนภาครัฐไปสู่การทำงานเพื่อประชาชน โดยมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสและวิธีการทำงานที่รวดเร็ว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน<sup>15</sup>

<sup>11</sup> สิริพรรณ นกสงวนสวัสดิ์. *คำและแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Glossary of Concepts and Terms in Modern Democracy)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ Friendrith Ebert Stiftung. หน้า 114.

<sup>12</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายปกครองสำคัญที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 73.

<sup>13</sup> บรรยง พงษ์พานิชย์. (2557). *เรื่องร้อนอีกเรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ตอนที่ 1*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://thaipublica.org/2014/03/Privatization-1/>. [2564, 8 พฤศจิกายน]

<sup>14</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1*. หน้า 74.

<sup>15</sup> ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ. *มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำงบประมาณใหม่*. กรุงเทพฯ: ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์. หน้า 3.

จากการวิจัยของธนาคารโลกพบว่าประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ มีการจัดการงบประมาณและระบบการบริหารจัดการทางการเงินอยู่ในระดับที่ดีพอสมควร แต่ประเทศเหล่านั้นยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ การไม่สามารถจัดการทรัพยากรภาครัฐผ่านกระบวนการงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายและความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรที่ขาดประสิทธิภาพ จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของแนวคิดการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยมีหลักการที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การรักษาวินัยการคลังของชาติ การจัดทำตัวเลขวงเงินรวมมีขั้นตอนที่ชัดเจน โปร่งใส สามารถเป็นกรอบการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ วงเงินนั้นจะถูกจัดสรรไว้ล่วงหน้าก่อนการพิจารณาจัดสรรในระดับรองลงไป และจะต้องมีความน่าเชื่อถือและใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว

ประการที่สอง การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ กรอบการจัดสรรงบประมาณต้องยึดหลักการจัดลำดับความสำคัญตามนโยบายของรัฐบาล และความเหมาะสม ความคุ้มค่าเชิงประสิทธิภาพของแผนงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ระบบงบประมาณจะทำหน้าที่ผลักดันการถ่ายโอนงบประมาณจากรายการที่มีความสำคัญน้อยหรือไม่มีประสิทธิภาพไปสู่รายการที่มีความสำคัญหรือมีประสิทธิภาพสูงกว่า

ประการที่สาม การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานภาครัฐต้องมีศักยภาพในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐภายใต้ทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิตในปัจจุบันมีต้นทุนการบริหารจัดการที่ต่ำกว่าปีที่ผ่านมาและหน่วยงานยังคงสามารถควบคุมปริมาณคุณภาพของผลผลิตได้ตามที่กำหนด

ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 แนวคิดการคลังมหาชนยุคใหม่ที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่ (New Public Management) ที่เน้นประสิทธิภาพของผลลัพธ์เป็นหลัก ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศแถบตะวันตก แนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดการปฏิรูปด้านการเงินการคลังและงบประมาณของประเทศอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ โดยแนวคิดดังกล่าวยังส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการไทยในปี พ.ศ.2544 และการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทยในปี พ.ศ.2546 ด้วย<sup>16</sup> แนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่นำมาสู่การปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ดังนี้ เดิมประเทศไทยใช้

<sup>16</sup> Allen Schick. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute. pp.1-2. แปลโดย สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ สำนักงานประมาณ. (2556). *แนวทางการจัดการรายจ่ายภาครัฐสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: สยาม เอ็ม แอนด์ บี พับลิชชิง.



ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการควบคู่กับระบบงบประมาณแบบแผนงานเปลี่ยนมาเป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ในปี พ.ศ.2546 และยังมีความพยายามที่จะทำการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและรองรับกับระบบงบประมาณแผ่นดินแบบใหม่ จนนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นกฎหมายงบประมาณที่อยู่บนหลักการของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและการบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแนวคิดการคลังยุคใหม่พัฒนาจากการลดบทบาทภาครัฐตามแนวความคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมยุคใหม่ ประกอบแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่ที่เน้นผลสำเร็จของงาน ส่งผลให้แนวคิดการคลังมหาชนยุคใหม่เปลี่ยนแนวความคิดจากการควบคุมรายจ่ายมาเป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการทางการเงินเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเชื่อว่าการบริหารจัดการทางการเงินที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ลดรายจ่ายและปริมาณของหนี้สาธารณะได้<sup>17</sup>

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดทางการคลังมหาชนในยุคต่างๆ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดทางการคลังจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานะเศรษฐกิจสังคมหรือภาวะปัญหาของโลกหรือประเทศในช่วงขณะนั้น โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการคลังเพื่อจุดประสงค์บางอย่าง เช่น เพื่อการฟื้นฟูเยียวยาประเทศภายหลังจากภาวะสงคราม เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวคิดการจัดการทางการเงินของประเทศไทยในปัจจุบัน จะเห็นว่าได้รับอิทธิพลแนวคิดการคลังภาครัฐรูปแบบใหม่โดยพิจารณาได้จากรูปแบบการจัดทำคำขอของงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องเสนอโครงการและรายการใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับแผนงานตามยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ มีการประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ มีหน่วยงานตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งด้านความโปร่งใส ความคุ้มค่า และความมีประสิทธิภาพในส่วนของงบกลางท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้และการกำหนดการใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับเอาแนวคิดการคลังภาครัฐรูปแบบใหม่มาเป็นแนวทางในการจัดการด้านการคลังเช่นกัน โดยก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานต่อสภาท้องถิ่นนั้น ร่างงบประมาณดังกล่าวจะมีรายการกำหนดค่าใช้จ่ายตามโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548<sup>18</sup> ซึ่งกำหนดแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วน

<sup>17</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 77.

<sup>18</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ท้องถิ่นจะต้องทำการประชาคม เพื่อสำรวจความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และนำความต้องการนั้นมาจัดทำเป็นโครงการเสนอต่อคณะกรรมการที่กำหนดไว้ตามระเบียบดังกล่าว เพื่อให้คณะกรรมการได้พิจารณาความคุ้มค่า ความจำเป็น ในการดำเนินโครงการ และลำดับสุดท้ายเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำโครงการตามแผนงานแล้ว ก็จะมีการติดตามและประเมินผลการจัดทำโครงการตามแผนงานตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ซึ่งเป็นการประเมินความคุ้มค่าและความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการดังกล่าวจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดทางการคลังรูปแบบการจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่นั้นเอง

## 2.2 แนวความคิดพื้นฐานของงบประมาณแผ่นดิน

### 2.2.1 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

#### 2.2.1.1 ลักษณะทั่วไปของงบประมาณ

ลักษณะสำคัญของงบประการได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก งบประมาณมีลักษณะเป็นแผน มีลักษณะเป็นการประมาณการในสิ่งที่จะเกิดในอนาคต โดยเป็นการประมาณการเรื่องการคาดการณ์ในการบริหารกิจกรรม โครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งก็คือการกำหนด “แผนงาน” และการประมาณการค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่จำเป็นในการทำกิจกรรมโครงการให้บรรลุผล หรือ “แผนเงิน” งบประมาณจึงประกอบไปด้วยแผนงานและแผนเงินที่อยู่ในรูปแบบของเอกสารทางการเงินอย่างหนึ่ง<sup>19</sup> ทั้งนี้ อาจจะพิจารณาความหมายของคำว่า “งบประมาณ” ได้ว่า เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจไว้ (Intended behavior) และการพยากรณ์ (Prediction) หากมีการอนุมัติงบประมาณตามที่เสนอและหากงบประมาณนั้นได้ใช้จ่ายตามที่กำหนด รวมถึงหากว่าผลจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ก็เป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ที่บรรลุไว้ในเอกสารงบประมาณ ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรทางการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ในอันที่จะส่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งนโยบายและความมุ่งหมาย<sup>20</sup>

ประการที่สอง งบประมาณเป็นเอกสารทางการเงินที่ประกอบไปด้วยข้อความและตัวเลขที่เสนอขอจ่ายเฉพาะรายการและวัตถุประสงค์ต่างๆ โดยข้อความนั้นจะกล่าวถึงรายการค่าใช้จ่าย เช่น ค่าใช้สอย เงินเดือน เป็นต้น หรือวัตถุประสงค์ เช่น เศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ โดยผู้จัดทำงบประมาณประสงค์ให้มีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงระหว่างสิ่งที่จะระบุ

<sup>19</sup> ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 82.

<sup>20</sup> ปรีเกษม ปรัชญพฤทธิ์. (2561). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 12.

ในงบประมาณและเหตุการณ์ในอนาคต ซึ่งงบประมาณอาจอยู่ในรูปแบบเอกสารฉบับเดียวหรืออยู่ในรูปแบบเอกสารหลายฉบับที่อยู่ในชุดเดียวกันก็ได้<sup>21</sup>

ประการที่สาม งบประมาณเป็นแผนที่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน มีระยะเวลาเริ่มต้นสิ้นสุดที่แน่นอน จึงไม่สามารถที่จะใช้งบประมาณได้ตลอดไป ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดปีงบประมาณขึ้น โดยทั่วไปปีงบประมาณจะมีระยะเวลาหนึ่งปี อย่างไรก็ตาม เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารธุรกิจภายในภาคเอกชน อาจกำหนดให้งบประมาณขององค์กรมีระยะเวลามากกว่าหนึ่งปีได้ ในส่วนของภาครัฐเองอาจมีการกำหนดปีงบประมาณให้มากกว่าหนึ่งปีได้เช่นกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารเช่นเดียวกับภาคเอกชน การกำหนดปีงบประมาณอาจกำหนดให้สอดคล้องกับปีปฏิทิน หรืออาจกำหนดเป็นช่วงอื่นก็ได้

ประการที่สี่ เนื่องจากงบประมาณมีลักษณะเป็นแผนหรือเป็นการประมาณการสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงมีความเป็นไปได้ว่าในระหว่างปีงบประมาณอาจมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อแผนหรือการประมาณการที่คาดไว้ และเพื่อให้แผนสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันก็อาจจะต้องมีการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงงบประมาณในกรณีของภาครัฐ รัฐบาลจะตรากฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ...” ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณแผ่นดินนั้น<sup>22</sup>

#### 2.2.1.2 ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

ศาสตราจารย์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินไว้ว่า งบประมาณแผ่นดินคือแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อสภาในช่วงเวลาหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อขออนุมัติดำเนินการต่างๆตามนโยบายของรัฐบาลโดยในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่า รัฐบาลจะต้องเสนองบประมาณอย่างไร<sup>23</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินไว้ว่า งบประมาณคือบัญชีรายรับรายจ่ายของประเทศเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติปีหนึ่งๆรัฐจะต้องใช้จ่ายในการบริหารเท่าไร และจะมีรายรับ

<sup>21</sup> ปรีเกษม ปรัชญพฤทธิ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 14.

<sup>22</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 84.

<sup>23</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552.) *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและกระจาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้าที่ 15.

เท่าไร โดยทำรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป<sup>24</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. อรพิน ผลสุวรรณ ได้ให้ความหมายทั่วไปและความหมายในทางกฎหมายของงบประมาณแผ่นดินไว้ ดังนี้ งบประมาณแผ่นดิน หมายความว่า การวางแผนการกำหนดการตั้งวงเงินหรือจำนวนเงินและวิธีการที่รัฐจะใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะและรายรับสาธารณะในอนาคต ซึ่งเงินจำนวนนี้นั้นมีอยู่ก่อน แต่จะใช้จ่ายและเรียกเก็บต่อไปโดยวางแผนไว้ก่อนว่าจะใช้รายจ่ายสาธารณะไปพลางเรียกเก็บรายรับสาธารณะไปพลางเป็นระยะ ๆ ตามวงหรือจำนวนเงินที่ได้กำหนดไว้ในเบื้องต้นภายใต้ระยะเวลาที่มีจำกัด ในส่วนความหมายในทางกฎหมายของงบประมาณแผ่นดิน หมายถึง กฎหมายว่าด้วยการวางแผนการกำหนดตั้งวงเงินและวิธีการให้ได้มาและใช้ไปสำหรับรายจ่ายและรายรับของรัฐบาล<sup>25</sup>

เมื่อวิเคราะห์ความหมายตามความเห็นของนักวิชาการแล้ว จึงอาจสรุปความหมายของงบประมาณแผ่นดินได้ว่า งบประมาณแผ่นดิน หมายความว่า แผนการการคาดการณ์รายได้ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกู้เงินการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆของรัฐ รวมถึงแผนการการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐจะสะท้อนนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยแผนนั้นต้องทำเป็นร่างกฎหมายกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้สภาอนุมัติกฎหมายนั้น

## 2.2.2 บทบาทและความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

2.2.2.1 งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลในการดำเนินการตามนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านการคลัง

เพราะงบประมาณแผ่นดินเป็นแผนทางการคลังของประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการจัดเก็บรายได้สาธารณะทั้งที่เป็นภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ การกู้ยืมเงินและการใช้จ่ายเงินของประเทศ งบประมาณแผ่นดินจึงมีผลโดยตรงต่อนโยบายการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความก้าวหน้าต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน<sup>26</sup>

<sup>24</sup> ภูมิ โชคเหมาะ. (2549). *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 23.

<sup>25</sup> อรพิน ผลสุวรรณ. (2557). *กฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 138.

<sup>26</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*. ปทุมธานี: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 73.

2.2.2.2 งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศตามภารกิจของรัฐ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของรัฐ และเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่รัฐบาลกำหนดไว้<sup>27</sup>

โดยการประเมินผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคมและงบประมาณยังมีส่วนช่วยในการประสานแผนงานต่างๆ ของรัฐบาลให้มีความ สอดคล้องกัน อันจะส่งผลให้การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุด ในปัจจุบันบทบาทของงบประมาณแผ่นดินต่อการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ของฝ่ายบริหารมีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบ ใหม่ ในการปฏิรูประบบงบประมาณในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยก็ได้มีการนำระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ จึงทำให้งบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการประเมิน ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร<sup>28</sup>

2.2.2.3 งบประมาณแผ่นดินเป็นเสมือนสัญญาระหว่างประชาชนกับรัฐ

งบประมาณเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนรับรู้ถึงการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยแสดงให้เห็นถึงวิธีที่รัฐหารรายได้สาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้หรือการกู้เงิน และ แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชน<sup>29</sup>

### 2.2.3 แนวคิดการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

การอนุมัติงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อการคลังภาครัฐมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ในสมัยกษัตริย์ Magna Carta มีการวางหลักที่ สำคัญทางการคลัง คือ หลักการไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน (No taxation without representation) หรือหลักความยินยอมทางภาษีซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บภาษี โดย ในหลักการดังกล่าวกำหนดไว้ว่าการจัดเก็บภาษีจะทำได้ก็ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎรก่อน อันนำมาสู่การเป็นระบบรัฐสภาในเวลาต่อมา เช่นเดียวกันการประกาศ อิสระภาพของสหรัฐอเมริกาที่มีสาเหตุจากการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมของประเทศอังกฤษที่ไม่มี

<sup>27</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 26. หน้า 74.

<sup>28</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 26. หน้า 74.

<sup>29</sup> OECD. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing. P.1

ตัวแทนจากอานานิคมอเมริกา รัฐธรรมนูญของอเมริกาได้บัญญัติไว้ใน หมวด 1 มาตรา 8 วรรค 1 ให้สภาองเกรสมีอำนาจในการอนุมัติจัดเก็บภาษี สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดเก็บภาษี หลักการไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทนจึงเป็นหลักการอันเป็นที่มาของแนวคิดการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินหรือการควบคุมรายจ่ายของฝ่ายบริหาร ดังนั้น เมื่อการจัดเก็บภาษีต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน การใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็ต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน ซึ่งต่อมาก็ได้กลายมาเป็นหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินและในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ใหญ่ก็ได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า “งบประมาณแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภา”<sup>30</sup>

การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายของรัฐสภาเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญไว้วางใจของประชาชนที่ยอมให้รัฐบาลนำเงินภาษีจากประชาชนไปใช้จ่าย ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจึงได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณไว้ในกฎหมายแม่บทเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ ในส่วนของประเทศที่ปกครองในระบอบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นระบอบที่แยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สภาองเกรสมีอำนาจในการตัดทอนรายจ่ายและรายได้ของรัฐได้อย่างเต็มที่ แต่ในบางมลรัฐ สภามลรัฐไม่สามารถเพิ่มรายจ่ายได้ ในส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาไม่มีอำนาจเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายได้โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน<sup>31</sup> ในส่วนการอนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณของของฝ่ายนิติบัญญัติจะแตกต่างกันไปตามระบบงบประมาณและกฎหมายงบประมาณของแต่ละประเทศ การอนุมัติงบประมาณบางประเทศกำหนดให้ร่างกฎหมายงบประมาณต้องประกอบไปด้วยรายรับและรายจ่าย เรียกว่างบประมาณสองขา คือรายรับและรายจ่ายจะต้องปรากฏในร่างกฎหมายงบประมาณ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งร่างงบประมาณสองขานี้จะทำให้รัฐสภาีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การกู้เงิน และอนุมัติรายจ่าย ควบคุมดุลของงบประมาณได้ในคราวเดียวกัน จึงเป็นการให้อำนาจรัฐสภาในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาษีอากรหรือยกเลิกการให้ประโยชน์ทางภาษีอากรบางอย่างที่นำไปสู่รายจ่ายของแผ่นดินที่เป็นภาษี ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องจ่ายหรืออาจส่งผลกระทบต่อรายรับของประเทศอย่างไม่ปกติ

<sup>30</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 124 - 125.

<sup>31</sup> ประสิดา โสภณบุญ. (2557). *วิธีและวงจรงบประมาณแผ่นดินเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 13 - 14.

ในบางประเทศ เช่นประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเสนอร่างกฎหมายรายรับประจำปี ( Finance Bill ) ซึ่งเป็นการกำหนดตัวเลขงบประมาณรายรับ ร่างกฎหมายนี้เป็นการให้อำนาจสภาในการพิจารณากำหนดอัตราภาษีหรือเปลี่ยนแปลงทางภาษี และเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ( Appropriation Bill ) โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้มีรายจ่ายแผ่นดินในปีงบประมาณนั้น กรณีประเทศอังกฤษแม้ว่าร่างกฎหมายรายรับและรายจ่ายจะไม่ได้อยู่ในร่างกฎหมายเดียวกันดังเช่นประเทศฝรั่งเศส แต่รัฐสภาก็มีอำนาจอนุมัติทั้งรายรับและรายจ่ายเหมือนประเทศฝรั่งเศส<sup>32</sup>

### 2.3 หลักการทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับในปัจจุบันมีการกระจายและให้อำนาจกับท้องถิ่นมากขึ้นในหลายรูปแบบการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะส่งผลให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามภารกิจและหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพ และจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะการคลังเป็นปัจจัยที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อย หรือมีฐานะการคลังไม่ดีและต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอด ก็จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น<sup>33</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบสำคัญของการคลังสาธารณะ (Public Finance) หรือการคลังของประเทศ การคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ของประเทศไทย ที่มีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>32</sup> จักราวดี อนุโยธา. (2544). *แนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน : ศึกษากรณีการอนุมัติงบประมาณรายรับและรายจ่าย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>33</sup> สมศักดิ์ อมรศิริพงษ์. (2562). *สภาพปัญหาและแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม*. บทความ (ตอนที่ 12) คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 659.

กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และการคลังท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารประเทศระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ทางการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง ดังนี้ การจัดหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณ การก่อหนี้และการบริหารทางการคลัง โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การควบคุมในบางเรื่องเท่าที่จำเป็น

### 2.3.1 หลักการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (local tax principle)

เป็นหลักการที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี ตราข้อบัญญัติท้องถิ่น จัดเก็บค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ฐานภาษีของท้องถิ่นควรมีลักษณะคงที่ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพราะการจัดเก็บภาษีนั่นไม่ได้เก็บจากคนนอกพื้นที่ หากแต่เก็บจากคนในท้องถิ่นนั่นเอง หากมีการเปลี่ยนแปลงฐานภาษีจะก่อให้เกิดการกระทบประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอัตราการจัดเก็บภาษีอาจแตกต่างกันไปตามคุณภาพของบริการสาธารณะ เช่น เทศบาลเทศบาลขนาดใหญ่ในเขตเมืองอาจจัดเก็บภาษีทรัพย์สินสูงกว่าเทศบาลในเขตที่ไม่เจริญ เพราะมีการจัดบริการสาธารณะให้มากกว่า ทั้งนี้ การกำหนดภาษียังมีหลักการย่อยอีก 3 หลักการ ดังนี้<sup>34</sup>

#### 2.3.1.1 หลักผลประโยชน์ (benefit principle)

คือหลักการที่ผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะในท้องถิ่น เช่น เจ้าของบ้านและที่ดินขนาดใหญ่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่าคนที่ไม่มีที่ดินหรือที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเอง แต่อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่า เงินภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้อาจไม่ได้ถูกนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ผู้เสียภาษีตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (The Benefit Principle) หากแต่ประโยชน์ที่เกิดจากบริการที่รัฐจัดให้อาจตกอยู่กับประชาชนผู้เสียภาษีในทางอ้อมก็ย่อมเป็นไปได้ เมื่อการจัดเก็บภาษีอากรไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นการจัดเก็บรายได้จากค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม จึงไม่เข้าลักษณะของภาษีอากรในความหมายอย่างแคบ เนื่องจาก

<sup>34</sup> ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). *การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการที่ลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 25.



ประชาชนที่จ่ายค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการจัดบริการสาธารณะของรัฐ<sup>35</sup>

เมื่อพิจารณาถึงหลักผลประโยชน์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตาม พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562<sup>36</sup> เมื่อผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ทำการเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เงินภาษีดังกล่าวก็จะถูกนำเข้าเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะถูกนำไปพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ เช่น ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น การสร้างหรือซ่อมแซมถนน การสร้างสะพาน การวางท่อระบายน้ำ การจัดการระบบไฟฟ้า การจัดการระบบประปา ซึ่งล้วนแต่เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีทั้งสิ้น นอกจากนี้หากในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบสาธารณภัย น้ำท่วม พายุ ไฟไหม้ ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560<sup>37</sup> จึงสรุปได้ว่าหน้าที่ในการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่นและหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมากเพราะเป็นการนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่อาจแบ่งแยกได้

### 2.3.1.2 หลักความสามารถในการเสียภาษี (ability to pay principle)

หลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability-to-Pay Principle) หมายความว่าผู้มีความสามารถในการเสียภาษีมาก ควรเสียภาษีอากรมากกว่าผู้มีความสามารถในการเสียภาษีน้อย โดยความสามารถในการเสียภาษีอาจพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน หรือการใช้จ่ายของผู้เสียภาษี ดังนั้น ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากันควรเสียภาษีอากรเท่ากัน เรียกว่าความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity) และผู้มีความสามารถในการเสียภาษีต่างกันก็ควร

<sup>35</sup> ภาวินี เกิดทุ่งยั้ง. (2555). *การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่เปรียบเทียบกับร่างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 17.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562.

<sup>37</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560.

เสียภาษีต่างกัน เรียกว่า ความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) เช่น กรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใช้ในการจัดเก็บภาษี จากเงินได้สุทธิตามมาตรา 48 (1) (4) หรือ (5) แห่งประมวลรัษฎากรในอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) และกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคลใช้ในการจัดเก็บภาษีเงินได้จากกำไรสุทธิทางภาษีอากร ตามมาตรา 65 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นอีกหลักการหนึ่งที่น่ามาใช้ในการกำหนดภาษี กล่าวคือ ผู้ถือครองทรัพย์สินจะสะท้อนว่ามีความสามารถในการเสียภาษีมากกว่าคนที่ไม่มีทรัพย์สิน<sup>38</sup>

### 2.3.1.3 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

เป็นหลักที่กำหนดให้ผู้ชำระภาษีเป็นผู้รับผิดชอบในความเสื่อมโทรมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

เมื่อพิจารณาตามหลักการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 64<sup>39</sup> ที่บัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจาก ผู้ค้าน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซลก๊าซธรรมชาติ ในเขตจังหวัด โดยการจัดเก็บจะจัดเก็บจากหัวจ่ายของสถานีบริการน้ำมัน จึงเป็นภาษีที่ผู้ใช้เชื้อเพลิงเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ ผู้ใช้เชื้อเพลิง (ผู้ซื้อ) เป็นผู้ก่อมลพิษ จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนการผลิตสินค้า (น้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ) ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายในจังหวัดด้วย

### 2.3.2 หลักความเป็นอิสระในการบริหารด้านการคลังท้องถิ่น (local autonomy)

คือหลักการให้อิสระและความคล่องตัวในด้านการบริหารงบประมาณ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณ รายได้ - รายจ่าย ของตนเองตามกรอบวินัยการเงินการคลังหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่และภารกิจ กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง ภายใต้หลักการควบคุมจากสภาท้องถิ่น โดยทำให้ความเห็นชอบและการกำกับดูแล<sup>40</sup>

ความเป็นอิสระด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหัวใจหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความอิสระด้านการคลังได้นั้น อาจต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น ท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนรายได้ที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และ

<sup>38</sup> ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 25.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 64.

<sup>40</sup> ปิยธิดา โกลโพธิ์. (2555). *ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 14.

เพียงพอต่อการบริหารจัดการตนเอง ท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดรายการใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นของตนเองได้ การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นต้องมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถขับเคลื่อนปัจจัยที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้เท่าที่ควร

### 2.3.3 หลักการออกแบบนโยบายการคลังท้องถิ่น

มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ

#### 2.3.3.1 การแบ่งภารกิจหรือการแบ่งรายจ่าย (expenditure assignment)

หมายถึง การพิจารณาว่าราชการส่วนกลางเหมาะสมที่จะปฏิบัติภารกิจใด และราชการส่วนท้องถิ่นเหมาะสมกับภารกิจใด โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวคือ ราชการส่วนกลางมีความเหมาะสมที่จะรับผิดชอบการบริการสาธารณะส่วนรวม (collective public goods) เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การยุติธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การวิจัยและพัฒนา และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อยุทธศาสตร์ของประเทศ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น<sup>41</sup>

#### 2.3.3.2 การแบ่งรายได้ (revenue assignment)

หมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีฐานรายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมประเภทใด และภาษีฐานร่วมที่เหมาะสมควรจะเป็นอย่างไร ภาษีฐานร่วมหมายถึงภาษีที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีสินค้าหรือบริการเดียวกัน เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ฯลฯ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงหลักปฏิบัติด้านภาษี เช่น ความพอเพียงของรายได้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ รายได้ที่มีเสถียรภาพ ในส่วนการจัดเก็บภาษีต้องอิงหลักความเสมอภาค ต้นทุนของการบริหารภาษีและจัดเก็บค่าธรรมเนียม และการยอมรับของประชาชน การออกแบบภาษีหรือค่าธรรมเนียม ต้องคำนึงถึง หลักผลประโยชน์หลักความสามารถในการเสียภาษี หลักผู้สร้างมลพิษ ต้องจ่าย<sup>42</sup>

ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงหมายถึงการบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบไปด้วย การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี + การตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระบวนการงบประมาณท้องถิ่นจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบรายการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยการคลังท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระ ทั้งนี้

<sup>41</sup> ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 32.

<sup>42</sup> สิริพรรณ นกสวนสวัสดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 33.

ก็เพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

## 2.4 แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์ หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคมทำให้การกระจายอำนาจคือ การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในกิจการอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร<sup>43</sup>

### 2.4.1 ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ

1) เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้อธิบายตามหลัก Decentralization Theorem ว่าเป็นการปรับอุปทานให้สอดคล้องกับอุปสงค์ คือหน่วยงานท้องถิ่นสามารถรับรู้ความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว เพราะความสามารถตอบสนองด้านอุปทานโดยงบประมาณของท้องถิ่น

2) เพื่อสนับสนุนพัฒนาการเมืองในภาคประชาชน เนื่องจากพลเมืองในท้องถิ่นได้รับโอกาสในการเลือกตั้ง การออกความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจรับโครงการลงทุน การตรวจสอบรายจ่ายของท้องถิ่น ทั้งนี้ บริการสาธารณะของท้องถิ่นมีลักษณะที่พึงประสงค์ คือ มีการเปิดโอกาสให้ “คนส่วนน้อย” สามารถลงคะแนนเสียงตามรสนิยมและวัฒนธรรมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ เช่น คนไทยเชื้อสายรามัญในระดับประเทศมีเพียงร้อยละ 5 – 10 % ทำให้การโหวตไม่มีพลังที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในบริบทท้องถิ่น เช่น เกาะเกร็ด คนไทยเชื้อสายมอญมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 50 จึงกลายเป็น “majority” พลเมืองเกาะเกร็ดสามารถส่งสัญญาณให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำกิจกรรมทางวัฒนธรรม เพื่ออนุรักษ์ประเพณีแบบรามัญ เทศกาลอาหารคนมอญ สอนดนตรีแบบมอญ สอนภาษามอญให้ลูกหลานเพื่อสืบทอดวัฒนธรรมประเพณีที่สั่งสมมาจากบรรพบุรุษ<sup>44</sup>

<sup>43</sup> อภิชาติ สถิตินิรามัย. (2555). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ : แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดีสถาบันศึกษา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 12.

<sup>44</sup> มาโนช นามเดช. (2559). *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 44.

#### 2.4.2 ทฤษฎีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (decentralization theorem)

อธิบายว่าการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคให้หน่วยงานท้องถิ่นจะช่วยส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ โดยพิจารณาได้จากอุปสงค์และอุปทาน ความต้องการของประชาชน เกี่ยวกับประเภทของบริการสาธารณะ ขนาดของความต้องการและเวลาที่ประชาชนต้องการรับบริการ ยกตัวอย่าง ความสำคัญของเวลา เช่น เมื่อมีการเกิดอุทกภัยและกระแสน้ำเพิ่มมากขึ้น ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเสี่ยงภัยว่าน้ำจะท่วมเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะรับทราบข้อมูลเหล่านี้ได้อย่างรวดเร็ว หรือการรับรายงานความเดือดร้อนจากประชาชนจะง่ายกว่าสะดวกกว่า มาตรการการขยายของท้องถิ่นจะรวดเร็วกว่าส่วนกลาง

Wallace Oates (1972) เป็นผู้เสนอทฤษฎีการกระจายอำนาจ (decentralization theorem) โดยนำทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานมาประยุกต์ใช้ในบริบทท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ (อุปทาน) โดยหน่วยงานท้องถิ่นมีข้อได้เปรียบเนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชน ความคุ้นเคยกับสภาพปัญหา ทั้งเชิงกายภาพและด้านสังคมวัฒนธรรมจึงตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดี และการทำงานภายใต้บรรยากาศการแข่งขันและความหลากหลาย (diversity) แตกต่างจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งมักจะจัดบริการแบบ “เหมือนกันหมด” (uniformity หรือ one size fits all) ประสิทธิภาพของบริการที่เกิดมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดปัญหาอุปทานส่วนเกิน (over-supplied) หรืออุปสงค์ส่วนเกินซึ่งสะท้อนความด้อยประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับรัฐบาลท้องถิ่น การที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก หมายถึง บรรยากาศการทำงานในลักษณะ “แข่งขัน” หรือ “ประกวด” แตกต่างจาก “กรม” ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวแต่ให้บริการทั่วประเทศจึงมีลักษณะผูกขาดการเป็นหน่วยงานเดียวและให้บริการทั่วประเทศอาจจะมีข้อดีในแง่ความชำนาญการ แต่ก็มีโอกาสเสี่ยงที่งานนั้นจะไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีการแข่งขันและการทำงานนั้นอาจจะไม่ได้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ แม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีได้เป็นเครื่องรับประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีประสิทธิภาพ เพราะความด้อยประสิทธิภาพก็มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ดีภายใต้การตรวจสอบของประชาชนและหน่วยงานกำกับดูแล ความบกพร่องเหล่านั้นจะได้รับการตรวจสอบและแก้ไขได้<sup>45</sup>

<sup>45</sup> มาโนช นามเดช. อังแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 31.

## 2.5 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่ได้รับจากฝรั่งเศสในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งมีหลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต้องแยกความแตกต่างและเส้นแบ่งระหว่างการเมืองอำนาจในการกำกับดูแล และการมีอำนาจบังคับบัญชา<sup>46</sup>

### 2.5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2.5.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐเดี่ยว

“รัฐเดี่ยว” อำนาจอธิปไตยของรัฐจะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว ไม่แบ่งแยกองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยไม่มีองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองระดับอื่นเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น เช่น รัฐเดี่ยวที่ปกครองในระบบรัฐสภา รัฐสภาของประเทศจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทรงอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา” (Supremacy of Parliament) ทั้งนี้ เนื่องจากการที่อำนาจอธิปไตย มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว จึงส่งผลให้โครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นแบบแผนเดียวกัน โดยจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหลักที่ใช้ในการปกครองประเทศไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา กล่าวคือในรัฐเดี่ยวนั้น การที่จะปฏิรูป การจะทำการเปลี่ยนแปลง หรือการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามนโยบายหรือเจตนารมณ์ของรัฐบาลกลาง ตัวอย่างรูปแบบของรัฐลักษณะนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไทย เป็นต้น<sup>47</sup>

ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ที่สามารถใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการยุบเลิก หรือปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางจะสะท้อนถึงอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองที่บริหารประเทศ โดยอาจถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่ได้รับการถ่ายโอนโครงสร้างมาจากรัฐบาลกลาง

<sup>46</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 69.

<sup>47</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2563). *การปกครองท้องถิ่นมุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐและไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ. หน้า 27.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง การเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลางนั่นเอง<sup>48</sup>

#### 2.5.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหพันธรัฐ

“สหพันธรัฐ” (Federal State) อำนาจอธิปไตยของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐจะเป็น อำนาจอธิปไตยเป็นที่ใช้ร่วมกันระหว่างมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะรวมเป็นสหพันธรัฐนั่นเอง ประเทศสหพันธรัฐจะจัดรูปแบบการปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ โครงสร้างการปกครองในระดับสหพันธรัฐและโครงสร้างการปกครองในระดับมลรัฐ ซึ่งในแต่ละมลรัฐจะประกอบด้วย โครงสร้างของสถาบันการเมืองและองค์กรอื่นๆ รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น องค์กรที่เป็นกลไกหนึ่งในการบริหารมลรัฐด้วย การปกครองระบบสหพันธรัฐเป็น ระบบการปกครองแบบแบ่งอำนาจการปกครองระหว่างหน่วยการปกครองระดับชาติ ได้แก่ รัฐบาลสหพันธรัฐ ( National Government ) และหน่วยงานปกครองระดับรอง ( Sub – National – Governments ) ได้แก่ มลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางทฤษฎี จะถือว่ารัฐในแต่ละระดับไม่ขึ้นต่อกันเพราะมีอำนาจเป็นของตัวเอง โดยอำนาจเหล่านั้นเป็นอำนาจ ที่แต่ละมลรัฐได้รับมาจากประชาชนของตนโดยตรง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแห่ง สหพันธรัฐ จะทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดชี้ขาดว่าอำนาจที่ ที่ในแต่ละมลรัฐต่างมีอยู่นั้นมีขอบเขต และครอบคลุมในประเด็นใดบ้าง ในกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งในการใช้อำนาจระหว่างมลรัฐขึ้น จะมี องค์กรในที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทนั้น และผลการพิจารณาตัดสินจะถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพัน กับทุกมลรัฐด้วย<sup>49</sup>

ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ จะมีรัฐบาลสหพันธรัฐเป็นหน่วยการปกครองสูงสุด มี อำนาจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ 3 ด้านหลัก ดังนี้

- 1) ด้านการป้องกันประเทศ การทหาร
- 2) ด้านการทูต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 3) ด้านเศรษฐกิจการเงินของประเทศ

ในส่วนภารกิจด้านการบริการสาธารณะ การบริหารงานภายในแต่ละมลรัฐ และการ ดูแลสวัสดิการของประชาชน จะอยู่ในอำนาจของรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น โดยจะเป็นไป ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองของแต่ละมลรัฐ ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมล

<sup>48</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 47. หน้า 31 – 32.

<sup>49</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 47. หน้า 33.

รัฐ ประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน เป็นต้น<sup>50</sup>

จากลักษณะความสัมพันธ์ในโครงสร้างแบบสหพันธรัฐที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในประเทศสหพันธรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐแต่ละมลรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตมลรัฐของตน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ของรัฐในระดับสหพันธรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพราะรัฐในระดับสหพันธรัฐไม่มีขอบเขตอำนาจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นกระบวนการจัดตั้ง ยุบเลิก และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ จึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติโครงสร้างทางการปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐมีลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกันตามไปด้วย<sup>51</sup>

## 2.6 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดของกฎหมายปกครองที่กล่าวถึงอำนาจในการตรวจสอบควบคุมที่รัฐมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยยอมรับและมักจะปฏิเสธอำนาจในส่วนนี้ จุดเริ่มต้นของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากการที่ราชการส่วนกลางต้องการมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่การมอบให้นั้นมิใช่การมอบให้โดยสิ้นเชิง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องผูกพันการปฏิบัติให้เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายด้วย ดังนั้น รัฐจึงต้องควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนนั่นเอง

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะที่ขัดแย้งกันในหลักสองประการระหว่าง หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ กับหลักความจำเป็นของรัฐในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำคัญของการกำกับดูแลอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการ ดังนี้<sup>52</sup>

<sup>50</sup> มาโนช นามเดช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 23.

<sup>51</sup> อนุชา สุนสวัสดิคุณ, อโนทัย ศรีสมย์. (2558). *รูปแบบวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 15 – 16.

<sup>52</sup> มาโนช นามเดช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 23.



### 2.6.1 เหตุผลความจำเป็นในการกระจายอำนาจ

การปกครองรูปแบบกระจายอำนาจ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญจำเป็นทั้งในมุมมองด้านการบริหารและด้านการเมืองการปกครอง กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครอง การปกครองรูปแบบกระจายอำนาจเป็นรูปแบบที่สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนด้านการบริหารการปกครองในรูปแบบกระจายอำนาจเป็นรูปแบบที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการที่รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะ การปกครองในรูปแบบรวมอำนาจ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนกลาง หากปรับให้ได้อย่างเด็ดขาดจะมีลักษณะสำคัญอยู่ตรงที่รัฐจะเป็นเพียงผู้เดียวที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดภายในรัฐ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยใช้นุ้บุคลากรและเงินของรัฐเอง ซึ่งเดิมนั้นสังคมส่วนใหญ่ยังไม่มีความซับซ้อนมากนักและสมาชิกในสังคมยังมีไม่มาก ต่อมาเมื่อสังคมภายในรัฐซับซ้อนขึ้น สมาชิกในสังคมมีมากขึ้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจำเป็นต้องจัดทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมที่หลากหลายและประเภทที่มากขึ้น ส่งผลให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมีเรื่องที่จะต้องพิจารณาตัดสินใจเป็นจำนวนมาก การพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่างๆจึงมีความล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์และความจำเป็นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ หรือหากรัฐสามารถตัดสินใจได้ทัน แต่บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำนั้นก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้ เนื่องจากรัฐไม่เข้าใจและสามารถรับรู้ปัญหาจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นข้อด้อยประการสำคัญของการปกครองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยจะพบว่าผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจไม่มีข้อมูลสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณา ในขณะที่ผู้ที่มีข้อมูลสำคัญที่จำเป็นประกอบการพิจารณา กลับไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และเพื่อแก้ปัญหาในสิ่งที่เกิดขึ้น จึงได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบกระจายอำนาจขึ้น<sup>53</sup>

### 2.6.2 ความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นแนวคิดที่มีลักษณะสร้างข้อจำกัดต่อหลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่าแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักการกระจายอำนาจนั้นเป็นหลักที่จำเป็นซึ่งกันและกัน ไม่ควรแยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว การนำหลักกระจายอำนาจมาปรับใช้ไม่สามารถกระทำได้โดยปราศจากการกำกับดูแล ในขณะที่เดียวกันการกำกับดูแลไม่อาจมีอยู่ได้โดยปราศจากการ

<sup>53</sup> อนุชา สุณสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 55. หน้า 22.

กระจายอำนาจเช่นกัน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นแนวคิดภายใต้หลักการความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ โดยประสานให้เกิดความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการกำหนดให้ความเป็นอิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามหลักการกระจายอำนาจกับความจำเป็นที่จะไม่ให้ความเป็นอิสระนั้นมีความเป็นอิสระภาพถึงขนาดที่ไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจใดๆเลย ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปในลักษณะมีขอบเขต หากการกระจายอำนาจปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ โดยปล่อยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระสามารถทำอะไรได้ทั้งหมดโดยปราศจากข้อจำกัด อาจนำมาซึ่งอันตรายบางประการต่อรัฐและประชาชน ดังนั้น การกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ และเป็นเครื่องมือในการสร้างความสมดุลภายในรัฐในการแก้ปัญหาความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐควรจะต้องสามารถตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐได้มอบหมายให้ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>54</sup>

## 2.7 กลไกของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.7.1 กลไกทางรัฐสภา

ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปราชการส่วนท้องถิ่น และการยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาสามารถกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น ในประเทศไทย การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเมืองพัทยา ต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยต้องให้สภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบย่อมหมาความว่ารัฐสภามีบทบาทในการพิจารณารูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

### 2.7.2 เครื่องมือทางการจัดการบริหารและการคลัง

เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายรัฐบาลสามารถใช้เป็นกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสามารถกำหนดในรายละเอียดต่างๆได้ เครื่องมือทางการบริหาร ได้แก่ การกำหนดแนวทางในการบริหารทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการตราระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ โดยการดำเนินการเหล่านี้จะเป็นหน้าที่ของ

<sup>54</sup> มาโนช นามเดช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 23.

กระทรวงหรือ กรมที่รับผิดชอบภารกิจด้านการปกครองท้องถิ่น ในส่วนมิตด้านการคลัง รัฐยังมีบทบาทในการ เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีที่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บ รวมถึงการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยการให้เงินอุดหนุนบางรูปแบบ เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ( specific grant ) เป็นการอุดหนุนเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม โครงการที่ขอมา เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐมีอิทธิพลต่อการดำเนินการในเรื่องต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>55</sup>

ในส่วนของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาลใช้กลไกทางการคลังเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาได้จากการที่กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะมีการออกระเบียบหรือหนังสือสั่งการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงาน การจัดกิจกรรมสาธารณะ การส่งเสริมกีฬา และการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2564<sup>56</sup> ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดรายการใช้จ่ายตามโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามที่ระเบียบหรือหนังสือสั่งการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น อาจเข้าลักษณะการกระทำผิดวินัยการเงิน การคลัง และอาจถูกตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงอาจกล่าวได้ว่ากลไกการกำกับดูแลทางการคลังนั้นเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สุดของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.7.3 เครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมาย

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น การดำเนินงานด้านสาธารณสุข ต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>57</sup> การดำเนินการด้านการจัดทางงบประมาณต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561<sup>58</sup> เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายจึงเป็นกลไกและเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในบางประเทศจะยึด

<sup>55</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 47, หน้า 43.

<sup>56</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงาน การจัดกิจกรรมสาธารณะ การส่งเสริมกีฬา และการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2564.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561.

หลักการสำคัญว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะหรือ ดำเนินกิจกรรมใด ๆ ได้นั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจในการดำเนินการในกิจกรรมหรือบริการสาธารณะนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่าฝืนกระทำการในสิ่งที่ไม่มีความหมายให้อำนาจไว้ หรือกระทำการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ จะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือกระทำการโดยปราศจากอำนาจ ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจถูกตรวจสอบ ร้องเรียน และถูกฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกถอนการกระทำนั้นได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าบทบัญญัติในกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เช่น บทบัญญัติในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540<sup>59</sup> ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัดและยังเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้วย จากลักษณะดังกล่าวผู้วิจัยมีความเห็นว่า การกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างจำกัดและชัดเจนเช่นนั้น อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถริเริ่มหรือดำเนินการอื่นใดที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้ว่าสิ่งที่ริเริ่มหรือดำเนินการนั้น จะเป็นสิ่งที่มาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ตาม

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพทางการบริหาร เนื่องจากการกระจายอำนาจจะสามารถสะท้อนสภาพเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กล่าวคือ ในสภาพความเป็นจริงท้องถิ่นแต่ละแห่งล้วนแต่มีความแตกต่างกันในด้านวิถีชีวิต ความเชื่อ ประเพณี ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งหากปล่อยให้การจัดบริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ย่อมมีโอกาสนำไปได้สูงว่าการจัดบริการสาธารณะหรือนโยบายของรัฐอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลายในแต่ละท้องถิ่นและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้กัน เพราะการกระจายอำนาจอาจนำมาสู่ปัญหาในระบบการคลังสาธารณะได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจไม่มีวินัยการคลังที่ดี หลักการกระจายอำนาจและหลักการกำกับดูแลจึงเป็น 2 หลักการที่ควรต้องพิจารณาร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและรักษาคุณภาพ

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2542. มาตรา 45 .

กล่าวคือ หากรัฐบาลกลางกำกับดูแลมากเกินไปอาจกลายเป็นการควบคุมที่อาจส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุหลักการและประโยชน์ในการกระจายอำนาจได้ และในทางกลับกันหากไม่มีมาตรการการกำกับดูแลที่เหมาะสมก็อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความด้อยประสิทธิภาพได้