

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการจัดเก็บรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ได้ให้ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาและเข้าใจถึงแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ อันเป็นเหตุแห่งที่มาของอำนาจในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเนื้อหาหลักของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

2.1 แนวคิดและที่มาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานการคลังอันเป็นผลจากการกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการไปพร้อมกับการกระจายอำนาจในการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครอง เป็นการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ข้อ ได้แก่ 1. การกระจายอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2. การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) โดยรัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองและจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอิสระตามสมควรภายในขอบเขตของกฎหมาย การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นนี้ทำให้เกิดสภาพการปกครองตนเอง หรือการปกครองตนเองในท้องถิ่น (local self government) โดยในที่นี้จะ

กล่าวถึงความหมาย ลักษณะ รูปแบบ ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยดังหัวข้อต่อไปนี้

2.1.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง

นักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจซึ่งมีความหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยให้ความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ดังนี้¹

อารีย์ วงศ์อารยะ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร และวินิจฉัยสั่งการเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้”

ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำนิยามของการกระจายอำนาจว่า “การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ให้คำนิยามของการกระจายอำนาจว่าหมายถึง “ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลจะควบคุมไว้อย่างเด็ดขาด ได้แก่ การทหาร และการต่างประเทศ”

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นของการกระจายอำนาจการปกครอง เราสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การกระจายอำนาจหน้าที่และภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยให้มีอำนาจอย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง รัฐบาลเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น

2.1.1.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจปกครอง

กระจายอำนาจ (decentralization) เป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้

¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2539). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (ม.ป.ป.). *การบริหารราชการไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และบริบทที่แตกต่างหลากหลายของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น จะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงต้องประกอบด้วย

(1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพราะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน กิจกรรมที่ดำเนินการเป็นการบริการสาธารณะและการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจทางการปกครอง

(1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรการกระจายอำนาจทางพื้นที่ รัฐจึงต้องแบ่งพื้นที่ ออกเป็นพื้นที่ย่อยๆ และมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดูแลรับผิดชอบ ในเขตพื้นที่ย่อยๆ นั้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ ของตนได้เฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น การทำนอกเขตพื้นที่ถือว่าเป็นการ ดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละ ท้องถิ่นให้ชัดเจน

(1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรเป็นของตนเองซึ่งมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) สภาท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการกำหนด นโยบายและออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ (2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบการ บริหารงานตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่นและประสานกิจการต่างๆ ในการบริหารงานท้องถิ่น วางแผนการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่างๆ ของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ สภาได้วางไว้ ทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

(1.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองใน กิจการท้องถิ่นแยกต่างหากจากรัฐ และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภท กับรัฐ

(1.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังเป็นของตนเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีระบบในการจัดหารายได้และการใช้จ่ายรายได้แยกต่างหากจาก ส่วนกลาง เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้จัดทำบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นไม่ใช่ตามความต้องการส่วนกลาง

(2) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งการกำกับดูแล หมายความว่า อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์การปกครองที่สูงกว่า เหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนกลางอาจกำกับดูแลโดยตรง หรือการกำกับดูแลตัวบุคคล หรือองค์กร หรือกำกับดูแลการกระทำก็ได้ หรือกำกับดูแลโดยอ้อมโดยการใช้เงินอุดหนุนหรือสัญญามาตรฐานก็ได้

อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองโดยมีอำนาจหน้าที่และการคลังแยกออกจากจากรัฐภายในเขตพื้นที่ของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2.1.1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจปกครอง

รูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่²

(1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

(2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

(3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization)

² แนวคิดการกระจายอำนาจ. (21 พฤษภาคม). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.thailocalmeet.com/index.php/topic,6560.msg61649.html#msg61649>.

(4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ที่มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

(5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆอย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอน อำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมืองหรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political of Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local - self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเองและเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะดังกล่าว เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบแรกเป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการ

จัดสรรหรือแบ่งปัน อำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง³

การกระจายอำนาจ (decentralization) ในอีกรูปแบบหนึ่งแบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ⁴

(1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น หรือเป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการ ซึ่งมีผลกระทบส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่น จากส่วนกลางไปให้ราษฎรส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำ แยกต่างหากและเป็นอิสระจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบเก่าแก่และแพร่หลายมากกว่าการกระจายอำนาจตามกิจการ (เทคนิค) เพราะการกระจายอำนาจ บุคคลทั่วไปมักจะนึกถึงการกระจายอำนาจตามรูปแบบ (ท้องถิ่น) เท่านั้น

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อมีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และโทรศัพท์ เป็นต้น และยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำด้วย

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองรูปแบบใดก็ตามต่างก็มีข้อดีและข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น ดังนี้

ข้อดีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ

(1) การกระจายอำนาจทำให้การตัดสินใจในปัญหาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทั้งโดยองค์กรของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชน เป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้นและรวดเร็ว เกิดผลดีตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง

³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2545). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 42.

⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง. อ้างแล้ว.

⁵ จีรพรหม คำออน. (2547). *ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโดยสะแกก จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 10.

(2) เป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนได้เสียในกิจการของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมในท้องถิ่นมากขึ้น

(3) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความต้องการที่แตกต่างกันออกไปได้

(4) การบริการสาธารณะบางอย่างที่มีผลโดยตรงต่อท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารในท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ย่อมได้ผลตามความต้องการของท้องถิ่น เพราะทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดี ตลอดจนมีความกระตือรือร้น บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ซึ่งทำให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและยังมีส่วนช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันยังไม่เป็นไปตามแนวคิดหรือทฤษฎี

ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางการปกครอง คือ⁶

(1) ทำให้อำนาจการปกครององค์กรส่วนกลางน้อยลง อาจทำลายเอกภาพความมั่นคงของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีศึกสงครามหรือภาวะฉุกเฉิน

(2) ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติได้ทั่วประเทศเหมือนเจ้าหน้าที่หรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง

(3) ทำให้การบริการสาธารณะในภาพรวมขาดเอกภาพ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งต่างมีแนวโน้มแข่งขันจัดทำบริการสาธารณะภายในอำนาจหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่คำนึงว่าการที่จะทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนนั้น จะมีผลเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพประสิทธิผลของบริการสาธารณะในภาพรวมของประเทศ

(4) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งสมาชิกส่วนท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ในกรณีนี้ ถ้าผู้ได้รับการเลือกตั้งไม่ใช่มืออาชีพ แต่

⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. อ้างแล้ว.

เป็นผู้ขาดความรู้การบริหารขององค์กรแล้ว อาจทำให้บริการสาธารณะที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานความคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวความคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

2.1.1.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ทำหน้าที่ร่วมกับรัฐบาล ในลักษณะที่เสริมกัน ไม่ใช่การแข่งขัน ได้แก่ การผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล เนื่องด้วยทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ทราบข้อมูลความต้องการ และตอบสนองต่อปัญหาท้องถิ่น ได้รวดเร็วกว่า การผลิตบริการของท้องถิ่นจะมีลักษณะที่หลากหลาย (diversity) ตามสภาพแต่ละท้องถิ่น (ซึ่งต่างจากการทำงานของหน่วยราชการส่วนกลาง ที่มีรูปแบบหรือเกณฑ์อย่างเดียวกันทั่วประเทศ ที่เรียกว่า uniform) และจะทำงานภายใต้บรรยากาศการแข่งขันมีการเปรียบเทียบข้ามพื้นที่และหน่วยงาน อนึ่ง ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและถูกตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น หากการบริหารของท้องถิ่นด้อยประสิทธิภาพผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะ ไม่ได้รับการเลือกตั้งในโอกาสต่อไป⁷

การกระจายอำนาจการปกครองที่ให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นความสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองมีเป้าหมายสำคัญ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนในพื้นที่ ด้วยการทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้เกิดจิตสำนึกในสิทธิหน้าที่ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารและการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตตนเอง ผ่านประเด็นปัญหาที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยที่การปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือนสถาบันในการอบรมกล่อมเกลாதองการเมืองและเรียนรู้ในหลักการประชาธิปไตยให้ประชาชนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการปกครองท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ของท้องถิ่น รู้จักบริหารและปกครองตนเองในการสร้างสรรค์พัฒนาท้องถิ่น มิใช่แต่เพียงรอนโยบายความช่วยเหลือจาก

⁷ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (ม.ป.ป.). *ความสามารถหารายได้ของเทศบาลและอบต. ทบทวนทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์*. พิษณุโลก. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยนเรศวร.

ส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว ช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง และรู้ถึงปัญหาอย่างแท้จริง ส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีกว่ารัฐบาล ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง⁸

จะเห็นได้ว่าความสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีบริการสาธารณะที่ดี และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (well - being) ด้วยแนวทางการบริหารการปกครอง โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการทำงานต่างๆ ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น และประชาชนนั่นเอง

2.1.1.5 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อพระองค์ทรงได้ปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตก เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้มีการสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานคร โดยตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งที่สองคือ สุขาภิบาลท่าฉลอมที่จังหวัดสมุทรสาคร ตามพระบรมราชโองการ ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) และในเวลาต่อมาได้ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ โดยตราพระราชบัญญัติจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)⁹

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงเห็นแบบอย่างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ จึงทรงมีพระราชดำริที่จะจัดให้มีการปลูกฝังและให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตามครรลองประชาธิปไตยจึงทรงจัดตั้ง “คูสิทธานี” อันเป็นเมืองทดลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้น และภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ขึ้นครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีพัฒนาการไปในทางที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ และปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และชัดเจนมากขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน

⁸ พบสุข ชำชอง. (21 พฤษภาคม 2552). *การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

⁹ *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. (ม.ป.ป.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.html>.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีอยู่ 3 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะบางพื้นที่ที่มีอยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะบางประการแตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ คือ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการออกกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบมีที่มา ดังนี้¹⁰

(1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดเพื่อจัดทำกิจการของจังหวัดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ คือ เขตจังหวัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทั้งสององค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎกระทรวง ในส่วนการคลังขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(2) เทศบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลไม่ได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความประสงค์ว่าควรยกฐานะเป็นเทศบาล เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคล เทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งทั้งสององค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตของเทศบาลนั้น เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ สำหรับการคลังของเทศบาลเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(3) องค์กรบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมี

¹⁰ ปรีชา สุวรรณทัต. (2554). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด. หน้า 255 - 256.

ความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่รับผิดชอบตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทั้งสององค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ สำหรับการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(4) กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ คือ อาณาเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมดและการมีพื้นที่ที่ความรับผิดชอบดังกล่าวทำให้กรุงเทพมหานครต้องแบ่งพื้นที่การบริหารงานออกเป็นเขตและแขวงเพื่อความสะดวกรวดเร็วและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งทั้งสององค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ สำหรับการคลังของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

(5) เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ คือ เขตเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วย สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา ซึ่งทั้งสององค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเมืองพัทยา เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ทั้งตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ สำหรับการคลังของเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยาและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

สรุปได้ว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลของการกระจายอำนาจทางการปกครองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาในการรับบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแนวทางที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2.1.2 หลักการและแนวทางในการกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283¹¹ ให้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเอง ได้หลายด้าน ดังนี้

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศ เป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

(1) การกำหนดนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสำหรับการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตนเอง

(2) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารให้เป็นไปตามที่ได้วางนโยบายไว้หรือตามที่ได้ประกาศนโยบายเมื่อได้รับการเลือกตั้ง

(3) การจัดบริการสาธารณะสามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามอำนาจหน้าที่และตามที่ได้รับถ่ายโอนจากราชการส่วนกลาง

(4) การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรเป็นของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะ

(5) การเงินการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารการเงินการคลัง และต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม โดยมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล ซึ่งมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และต้องสอดคล้องกับทฤษฎีที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ซึ่งเห็นว่ารัฐควรจะทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจในเรื่องที่สำคัญเพียง 3 ประการ คือ

(5.1) หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (Allocation Function) โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของสังคม เพื่อนำมาใช้หรือบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ตามหลักความเป็นเจ้าของทรัพย์สินนับเป็นหลักที่สำคัญยิ่ง และสอดคล้องกับหลักโบราณของจักรพรรดิจัสติเนียนที่ว่า “suum cuique tribuere” ซึ่งหลักนี้สอดคล้องกับหลักในการตอบแทนผู้ทำดี (merit system) เพราะเป็นการเชื่อมโยงความสามารถและการมีบทบาทในการผลิตกับการมีรายได้อันมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระยะสั้นและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว¹²

¹² ประชุม โฉมฉาย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายการคลังและการเงิน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 132.

(5.2) หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่นคงของสังคม (Distribution Function) เพื่อให้ทรัพยากรและบริการต่างๆที่มีอยู่ กระจายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้อย่างทั่วถึงกัน รัฐบาลจำเป็นจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลการจัดสรร เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถได้รับ ประโยชน์โดยทั่วถึงกัน และสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข¹³

(5.3) หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function) เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคม เป็นไปอย่างยุติธรรม รัฐบาลต้องวางแผนและจัดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไป อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และสร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ ในระดับที่น่าพอใจ

หน้าที่ทางเศรษฐกิจดังกล่าว ใช้หลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ใน รูปของความพอใจ ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุนในเชิงประสิทธิภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำการบริการ สาธารณะ (public goods) อันทำให้ทุกคนได้รับประโยชน์เพื่อให้เกิดความเสมอภาค นอกจากนี้ยัง ถือเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ รัฐบาลควรเข้าไปมีบทบาทเท่าที่จำเป็น โดย เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนในประเทศมีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่เป็นธรรมภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ ที่รัฐบาลกำหนดไว้ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการกระตุ้นความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดย รัฐบาลเป็นเพียงผู้ดูแลและควบคุมให้การดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

แนวคิดข้างต้นสอดคล้องกับแนวคิด Martin Cross และ David Mellen (1978) ที่ชี้ว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ เพื่อให้ ประชาชนได้ปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) จะดำเนินการในหน้าที่ที่รับผิดชอบซึ่งได้รับมอบหมาย จากรัฐบาลให้สำเร็จลุล่วงไปได้ต้องมีอิสระในเรื่องการคลัง (Financial Freedom) กล่าวคือ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณดำเนินการ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองตนเอง ตามวิธีการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) การกระจายอำนาจทางการคลัง เช่น อำนาจในการจัดเก็บรายได้ หรืออำนาจในการจัดทำงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างถึง Richard A Musgrave. (1973). หน้า 25 - 44.

หรือหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระทางด้านการคลังเป็นเครื่องบ่งชี้ (Indicator) ที่วัดถึงอัตราการกระจายอำนาจในแต่ละประเภท¹⁴

ระบบการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง (centralized system) เป็นระบบที่มีต้นทุนสูงการจัดสรรสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนในแต่ละภูมิภาคต้องดูความต้องการของแต่ละท้องถิ่นเพราะมีความแตกต่างกัน โดยหลักทฤษฎีส่วนกลางควรทำหน้าที่ผลิต “สินค้าสาธารณะ” ที่มีลักษณะ pure public goods และเป็นบริการที่เกิดประโยชน์ทั่วประเทศ สำหรับสินค้าสาธารณะที่มีผลต่อแต่ละท้องถิ่นจะดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพราะสามารถจัดบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งต่างกันตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น¹⁵

Charles Tiebout (1956) มีความเห็นว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถผลิต Local public goods ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถจะกำหนดภาษีหรือค่าบริการที่เหมาะสม การมีท้องถิ่นจำนวนมากและหลากหลายจะช่วยให้ระบบมีการแข่งขัน มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบโดยประชาชน และประชาชนในท้องถิ่นสามารถ “ถ่วงดุล” กับฝ่ายบริหารได้ ถ้าการทำงานของฝ่ายบริหารล้มเหลวโดยสิ้นเชิง คือมีหนทางเลือกที่จะไปสู่ท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้รับสัมปทานการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น”¹⁶

นักวิชาการบางกลุ่มให้ความเห็นขัดกับ Tiebout ว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น อาจจะไม่บังเกิดผลตามที่คาดหวัง เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข่าวสารข้อมูล การผูกขาดนักการเมืองท้องถิ่นหรือการครอบงำผู้มีอิทธิพล โดยให้ข้อสังเกต ดังนี้¹⁷

(1) โอกาสของการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น มีสูงกว่าส่วนกลาง เช่น การประมูลภายในท้องถิ่นซึ่งมีคู่แข่งน้อยและความสนิทสนมระหว่างผู้มีอำนาจการตัดสินใจกับผู้ประกอบการ

(2) คุณภาพของเจ้าหน้าที่ของราชการท้องถิ่นด้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

¹⁴ ธนพร โรจนวุฒิชรรณ. (2552). การพัฒนาการบริหารงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

¹⁵ พบสุข ชำชอง. อ้างแล้ว. อ้างถึง. Wallace Oates (1972).

¹⁶ พบสุข ชำชอง. อ้างแล้ว. อ้างถึง. Charles Tiebout (1956).

¹⁷ จีรพรรณ คำออน. อ้างแล้ว.

(3) การมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอของประชาชนในท้องถิ่น นำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ

(4) ท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่หรือกิจกรรมบางอย่างได้ดีเท่ากับส่วนกลาง เช่น การกระจายรายได้ได้อย่างเป็นธรรมระหว่างภูมิภาค เพราะขัดแย้งผลประโยชน์กับท้องถิ่น นอกจากนี้กิจกรรมที่ไม่เกี่ยวกับสถานภาพของระบบเศรษฐกิจส่วนรวม การบริหารโดยระบบกลาง จะทำหน้าที่ได้ดีกว่า

การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐควรกระทำเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่น อันส่งผลโดยรวมต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถผลิต Local public goods ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า การบริหารการคลังจากส่วนกลางที่ดำเนินการในระบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized system) ที่มีต้นทุนสูงกว่าและอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีบทบาทในการสอดส่องดูแลให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเกิดผลดีต่อประชาชนมากที่สุด¹⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีพอหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจทางการคลังซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง การกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่น หมายความว่า ภายในกรอบของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลจะเป็นผู้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแสวงหารายได้ การพิจารณาจัดสรรการใช้จ่ายเงินหรือทรัพยากรในการผลิตเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระในระดับหนึ่ง

2.1.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาได้มีการกำหนดตัวเลขเป้าหมายสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐบาล และกำหนดระยะเวลาที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ตามที่กำหนดไว้ใน

¹⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2522). *การกระจายอำนาจการปกครองฯ และการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน¹⁹

การกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งความหมายได้ ดังนี้²⁰

(1) การกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทั้งทางด้านการจัดหารายได้และทางด้านการใช้จ่าย ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ เป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระทางด้านรายจ่าย ถ้าไม่มีแหล่งรายได้ของตนเอง หรือไม่มีรายได้ที่ตนเองจัดหาได้เอง ถือได้ว่ายังไม่มีอิสระทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เอง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอาศัยรัฐบาลช่วยจัดเก็บภาษีให้การแบ่งภาษีจะต้องมีความสอดคล้องกับขีดความสามารถในการเสียภาษี (Taxable Capacity) ของท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้เป็นเสมือนหนึ่งเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และมีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บใกล้เคียงกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดเก็บภาษีได้เองในอนาคต

(2) การกระจายอำนาจทางการคลังในความหมายที่ทำให้เกิดผลสำเร็จมีแนวทางที่อาจทำได้ 2 วิธี ดังนี้

(2.1) Revenue Approach คือ การกระจายอำนาจด้วยการโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือด้วยการโอนเงินภาษีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และใช้เงินอุดหนุนเป็นรอง หมายความว่า จะต้องจัดให้มีภาษีท้องถิ่นหลายๆ ซึ่งการจัดสรรภาษีของรัฐบาลไปให้ท้องถิ่นต้องมีตามความเหมาะสม คือ การให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีท้องถิ่นเป็นหลัก และอาศัยเงินอุดหนุนของรัฐแต่น้อยหรือไม่ใช้ “เงินถ่ายโอน” เลย และลดงบประมาณของส่วนกลางลง ตามจำนวนภาษีที่ท้องถิ่นได้รับเพิ่มขึ้น

(2.2) Expenditure Approach คือ การกระจายอำนาจด้วยการอาศัยด้านรายจ่ายเป็นหลัก วิธีการคือ จัดส่งเงินภาษีไปให้สำนักงบประมาณ แล้วให้สำนักงบประมาณไปจัดสรรให้กระทรวง ทบวง กรม ที่มีโครงการในท้องถิ่น แล้วค่อยๆ ถ่ายโอนโครงการไปให้ท้องถิ่นนั้นๆ

¹⁹ วีระชัย ชมสาคร. (2550). *การกระจายอำนาจทางการคลัง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

²⁰ *กรอบความคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. (ม.ป.ป.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.siamdi.com/view.article.php?articleid=0004>.

แบบค่อยเป็นค่อยไปตามกฎหมายและตามที่ควรจะเป็น ต้องใช้ Revenue Approach ด้วย เพื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ตัดสินใจในการใช้จ่ายได้เอง

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน การพัสดุ การกระจายอำนาจในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตน

2.1.2.2 หลักการและแนวทางในการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดหลักการและแนวทางในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ สรุปได้ดังนี้²¹

(1) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากการประมาณการค่าใช้จ่ายของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจแตกต่างกันย่อมจะได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกันไปด้วย

(2) การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บหรือจัดหาเองตามลำดับแรก เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถทางการคลัง มีความเป็นอิสระและพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

(3) การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีหรือรายได้ประเภทใหม่ๆ และเพิ่มรายได้รูปแบบอื่นๆ ที่กว้างขวางขึ้น

(4) การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงภารกิจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยกำหนดวิธีการจัดแบ่งหรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

²¹ วีระชัย ชมสาคร. อ้างแล้ว.

(5) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน เงินอุดหนุนเฉพาะด้าน เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนสมทบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงความสมดุลในการจัดสรร โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ

(5.1) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน ที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึงกัน

(5.2) เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน

(5.3) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐ หรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

(5.4) เพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

(6) ทบทวนสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับปรุงภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทใหม่

(7) การมีมาตรการเพื่อเร่งสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง ทั้งในด้านรายได้และการใช้จ่าย รวมทั้งเร่งสร้างความเข้าใจและความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชนในเขตท้องถิ่น โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์จะต้องประกอบไปด้วยการกระจายอำนาจ 3 ส่วน ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจด้านการจัดเก็บภาษี 2) การกระจายอำนาจด้านการจัดหางบประมาณและการเบิกจ่าย และ 3) การกระจายอำนาจด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้ ทั้งนี้การกระจายทั้ง 3 ส่วน ต้องอยู่ในกรอบการมีวินัยด้านการคลังกว้างๆ ที่รัฐบาลกำหนดเป็นกรอบไว้ โดยในส่วนของกระจายอำนาจด้านการจัดเก็บภาษี หมายถึง การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หลักมาจากความพยายามและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยสามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองในสัดส่วนที่สูง และพึ่งพิงรายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในจำนวนที่น้อยที่สุด ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถด้านนี้ต่ำ คือมีรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด มาตรการที่รัฐบาลจะดำเนินการเกี่ยวกับ

เรื่องนี้ได้แก่การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปฏิรูปโครงสร้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ การเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนอื่นคือให้รัฐบาลเข้าไปปฏิบัติการบริหารจัดการเงินสะสม (เงินเหลือจ่าย) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่หมดทั้งระบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระตามความต้องการของคนในพื้นที่ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในส่วนการกระจายอำนาจด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องระมัดระวัง โดยรัฐบาลต้องกำหนดชัดเจนว่ารัฐบาลจะไม่มีการค้าประกันหนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ระบุว่ารัฐบาลต้องกระจายงานหรือภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำและสมควรทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐบาลต้องกระจายเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 รัฐบาลต้องทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลสุทธิมีสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 และภายในปี พ.ศ. 2549 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลสุทธินี้ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 การกระจายอำนาจประการสุดท้ายตามกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ การกระจายบุคลากรจากส่วนกลางตามภารกิจที่โอนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²²

ดังนั้น การที่จะทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล สามารถทำได้โดยรัฐบาลเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเพิ่มเงินอุดหนุนที่มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกวิธีหนึ่งได้แก่ การเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีสุดท้าย ได้แก่ การเพิ่มรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปรับและปฏิรูปโครงสร้างภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งจะส่งผลให้การพึ่งพาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาลลดลง การเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจด้านการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจด้านการคลังเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²² สมชัย สัจจพงษ์. (2550, 30 ตุลาคม). การกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ตุรกี.

2.1.2.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน เป็นการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชน และลดภาระการบริหารงานของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนกลางและในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศต่อไปในอนาคต ซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจทางการคลังได้ 3 รูปแบบ คือ²³

(1) การกระจายอำนาจทางการคลังตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ต่อมาการกระจายอำนาจทางการคลังตามที่กฎหมายกำหนดได้ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปด้วยความล่าช้า ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว²⁴

²³ วีระชัย ชมสาคร. อ้างแล้ว.

²⁴ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 3 ให้ยกเลิกความใน (4) ของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(4) การกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้า และ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการ

กรอบการกระจายอำนาจทางการคลังตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของผู้ร่างกฎหมายที่มีความมุ่งมั่นให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นแรงผลักดันให้มีการกระจายอำนาจในด้านอื่นๆ แต่เนื่องจากปัญหาความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ขาดแคลนงบประมาณบุคลากร และความสามารถในการบริหารจัดการ และปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนส่วนราชการ และบุคคลของส่วนราชการที่อยู่ในข่ายที่ต้องถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณของกิจการบางประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผน โดยเฉพาะภารกิจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข ซึ่งต้องใช้งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจำนวนมาก และส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีสัดส่วนรายได้ครบถ้วนตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แต่เริ่มต้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศของรัฐบาล

(2) การกระจายอำนาจทางการคลังตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543²⁵

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักและสาระสำคัญ 3 ด้าน ดังนี้²⁶

(2.1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการจัดการ

จัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่ง ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

²⁵ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2543.

²⁶ วีระชัย ชมสาคร. อ้างแล้ว.

การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังเป็นของตนเอง โดยยังคงต้องรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและ ความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติ เอาไว้ให้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ ระบอบประชาธิปไตย

(2.2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเอง ได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และ เพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการ บริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายที่จำเป็นให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล

(2.3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้อง กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามการตรวจสอบ

จากกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจของไทยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาด (Independent) ที่แยกออกจากความเป็นรัฐเดี่ยว เป็นเพียงการกระจายความอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงาน บางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้น และเป็นการกระจายความ เป็นอิสระที่มีขอบเขตของอำนาจ (Autonomy within boundary) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจาย อำนาจทางการคลัง แม้รัฐบาลมีแนวคิดที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ รายได้ของตนเองและมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น แต่รัฐบาลยังคงต้องทำหน้าที่บริหารงาน ด้านการเงิน การคลัง และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภาพรวมในระดับมหภาคของประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีความจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อในการดำเนินภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและเกินกว่าขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการด้วย งบประมาณของตนเอง รวมทั้งต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานเท่าที่จำเป็นต่อไป โดยคำนึงถึงความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนและมีส่วนร่วมติดตามตรวจสอบประเมินผลการบริหารและการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

(3) การกระจายอำนาจทางการคลังตามกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังของรัฐบาล โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาพบว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจมีกรอบแนวคิดในการดำเนินงาน 2 แนวทาง ดังนี้²⁷

(3.1) การใช้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกำหนด (Revenue Approach) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่มีอิสระในการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้แต่ละประเภทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ จึงให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจในการจัดเก็บรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง การจัดสรรรายได้จากรัฐบาลส่วนกลางเป็นการจัดสรรจากภาษีที่เป็นฐานร่วมของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มสัดส่วนที่จัดสรรให้ส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว และจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คำนึงถึงหลักความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่น โดยใช้สัดส่วนจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์การจัดสรรรายได้ทั้งปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจการต่างๆ ตามความต้องการของประชาชนและความจำเป็นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(3.2) การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกำหนด (Expenditure Approach) โดยมีวิธีดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 ใช้วิธีการจัดส่งเงินภาษีไปให้สำนักงบประมาณ และให้สำนักงบประมาณจัดสรรให้กระทรวง ทบวง กรม ที่มีโครงการในท้องถิ่น แล้วค่อยๆ ถ้ายโอนโครงการนั้นไปให้ท้องถิ่นแบบค่อยเป็นค่อยไป

ลักษณะที่ 2 การจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับภารกิจ ภารกิจเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอยู่ตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁷ วีระชัย ชมสาคร. อ้างแล้ว.

ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น ตามหลักการเมื่อมีการส่งมอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐบาลแล้ว รัฐบาลต้องส่งมอบงบประมาณเพื่อใช้สำหรับดำเนินงานตามภารกิจที่ส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

วิธีการตามลักษณะที่ 1 ได้นำถูกมาใช้ในระยะเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของเงินถ่ายโอน หลังจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน หรือตามขนาดของภารกิจของแต่ละองค์กรตามวิธีการในลักษณะที่ 2 แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ตามแนวคิดนี้ ต้องอาศัยข้อมูลที่ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นมากที่สุด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และมีความยุ่งยากในการดำเนินการ ขณะนี้จึงดำเนินการตามแนวทางนี้ได้เฉพาะการจัดสรรรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่จัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจกรรมตามที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น

2.1.2.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังและอำนาจในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติในเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ และการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

อำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น เพื่อบริหารงานการบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ กฎหมายดังกล่าวรวมถึงกฎกระทรวงและระเบียบที่ออกภายใต้อำนาจบังคับแห่งกฎหมายนั้น กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ลักษณะ คือ²⁸

²⁸ วีระชัย ชมสาคร. อ้างแล้ว.

(1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้และใช้จ่ายรายได้ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งเป็นการควบคุมในลักษณะกำกับดูแล โดยกำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น โดยกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจส่วนกลางในการออกระเบียบ ข้อบังคับ แต่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น การกำกับดูแลโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ลักษณะนั้น มิใช่จะปราศจากการควบคุมใดๆ ของส่วนกลาง กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้อำนาจส่วนกลางกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินงานนั้น เป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับด้วย เช่น กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการรับจ่ายเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาตรการกำกับดูแลมาตรการหนึ่ง เป็นต้น

อำนาจการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระพอสมควร เพราะส่วนกลางควบคุมการคลังองค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะกำกับดูแล แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดแม้จะมีการบริหารการคลังในลักษณะเดียวกันเป็นต้นว่า มีที่มาของรายได้เหมือนกัน มีกระบวนการใช้จ่ายรายได้หรือวิธีการงบประมาณลักษณะเดียวกัน กฎหมายและระเบียบที่ใช้มีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกัน แต่ยังมีส่วนที่แตกต่างกันบ้างตรงระดับความเข้มงวดในการกำกับดูแลของส่วนกลาง

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดเก็บรายได้มีความสัมพันธ์กับ ภาษี อากร และค่าธรรมเนียม ซึ่งนักกฎหมายได้ให้คำนิยาม “ภาษี” ในทางกฎหมายไว้ว่า “ภาษีคือภาระทางการเงินโดยตรงที่รัฐบังคับเก็บจากเอกชนในลักษณะถาวรและไม่มีสิ่งตอบแทน เพื่อนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับภาระสาธารณะและใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ” และอีกคำนิยามหนึ่งในทางกฎหมาย “ภาษีก็คือทรัพย์สินที่บังคับเก็บเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับภาระสาธารณะและจะต้องมีการแบ่งสรรภาระนั้น โดยคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของประชาชนด้วย” สำหรับ อากร คือ “เงินที่บังคับเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริการสาธารณะ โดยประโยชน์ที่ได้รับนั้นไม่มีความสัมพันธ์กับต้นทุนในการผลิตบริการสาธารณะ และเป็นเงินที่บังคับเก็บเพื่อประโยชน์ของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนอื่น” อากรและค่าธรรมเนียมจะมีความหมายคล้ายคลึงกันมาก แต่มีความแตกต่างกันกรณี “อากร” ประโยชน์ที่ได้รับจะต้องไม่มีความสัมพันธ์กับต้นทุน

การผลิตบริการสาธารณะ โดยจะมีค่าสูงกว่าหรือต่ำกว่าต้นทุนของการบริการสาธารณะก็ได้ แม้จะ
 ไม่มีการใช้บริการสาธารณะนั้นก็ตามเอกชนยังต้องเสียอากร และอากรจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีการออก
 พระราชบัญญัติเช่นเดียวกับภาษี ขณะที่ “ค่าธรรมเนียม” ประโยชน์ที่ได้รับต้องมีความสัมพันธ์เป็น
 สัดส่วน (contrepartie proportionnelle) กับต้นทุนของการบริการสาธารณะเสมอ และอยู่ในอำนาจ
 ของฝ่ายปกครอง ภาษี อากร และค่าธรรมเนียม มีลักษณะเหมือนกันคือ รัฐจัดเก็บสิ่งเหล่านี้เพื่อ
 นำไปใช้เกี่ยวกับภาระสาธารณะและจัดเก็บโดยวิธีการบังคับ ส่วนความแตกต่างระหว่างภาษีอากร
 และค่าธรรมเนียม คือ ภาษีเมื่อรัฐจัดเก็บแล้วไม่มีสิ่งตอบแทนให้ ขณะที่อากรและค่าธรรมเนียม
 เอกชนจะได้รับบริการสาธารณะเฉพาะที่เป็นสิ่งตอบแทน โดยเอกชนมีสิทธิที่จะเลือกรับบริการ
 หรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่รับบริการก็ไม่ต้องเสีย²⁹

Adam Smith (as cited in Weiner, 2005) นักเศรษฐศาสตร์ เสนอหลักการภาษีที่ดี 4 ประการ
 คือ ภาษีที่จัดเก็บได้ต้องมีส่วนสนับสนุนรัฐบาล และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ภาษีเป็นสิ่งที่
 บังเอิญบุคคลผูกพันที่ต้องจ่ายไม่ใช่เงินบริจาค ในการจ่ายนั้นระยะเวลาการจ่าย ลักษณะการจ่าย และ
 จำนวนต้องชัดเจน ภาษีทุกประเภทต้องมีลักษณะ สะดวกและง่ายในการจ่าย และประการสุดท้าย
 ภาษีทุกประเภทต้องจ่ายจากประชาชน และมาเก็บรักษาไว้ในหน่วยงานคลังของรัฐ โดยมีหลักการ
 จัดเก็บ 2 หลัก คือหลักความสามารถที่จะจ่าย (ability to pay) คือ ได้รับประโยชน์ มีเงิน ได้ และหลัก
 ผลประโยชน์ที่ได้รับ (benefits-received principle) ผู้เสียภาษีจะยินยอมชำระภาษีหากพิจารณาแล้ว
 ว่า จะได้รับประโยชน์³⁰

Musgrave (1984) เสนอว่า ในระบบภาษีที่ดีจะต้องให้ภาระภาษีกระจายไปถึงทุกคนเท่า
 เทียมกัน โดยต้องมีลักษณะ ดังนี้ คือ เป็นภาษีที่มีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกัน เป็นภาษีที่มี
 ความเป็นกลาง คือ เมื่อเก็บแล้วไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันในระหว่างภาค
 เศรษฐกิจต่างๆ และระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันในทุกๆ ด้านเป็นภาษีที่สามารถใช้กระตุ้น
 เศรษฐกิจ และการลงทุนโดยเป็นเครื่องมือในการบริหารระบบเศรษฐกิจมหภาค เป็นภาษีที่รัฐบาล
 สามารถใช้เป็นเครื่องมือบริหารเศรษฐกิจ มหภาคในเรื่องการรักษาเสถียรภาพ และความ
 เจริญเติบโตของเศรษฐกิจด้วย ระบบภาษีที่ดีต้องไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานบริหารจัดเก็บใช้

²⁹ ปรีชา สุวรรณทัต, อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, สุเมธ ศิริคุณโชติ, และสมคิด เลิศไพฑูรย์. (2537). *รวมบทความ
 กฎหมายการคลัง 1*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน จำกัด. หน้า 9 - 59.

³⁰ Weiner, N. (2005). *Adam Smith's recommendations on taxation* (Online). Available: <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=6283.0;wap2>.

ดุลพินิจมากเกินไปต้องมีความชัดเจนไม่ซับซ้อน ผู้เสียภาษีสามารถเข้าใจได้โดยง่ายไม่ต้องมีการตีความ และระบบภาษีที่ดีต้องมีต้นทุนการบังคับจัดเก็บต่ำ และมีการหลีกเลี่ยงน้อยที่สุด³¹

จากคำนิยามและหลักการระบบภาษีเป็นการสื่อความหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ นั่นเอง การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้ทฤษฎีเดียวกันกับหลักการระบบภาษี ซึ่งภาษีหรือรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรั้งนกนางแอ่น ภาษีบำรุงท้องที่จากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร และรายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือจากสหกรณ์ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าบริการ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ เงินช่วยเหลือรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ การจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³²

2.2.1 ความหมายของการคลังท้องถิ่น

การบริหารงานคลัง (Financial Administration) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กระบวนการจัดเก็บรายได้และบริหารรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี เพื่อจัดการให้บริการสาธารณะภายใต้การดำเนินการโดย

³¹ Musgrave, R. A. (1984). *Public finance in theory and practice* (Online). Available: <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=6283.0;wap2>.

³² ไสภณ ตะดิโชติพันธ์, ภักดี ศิวะพรชัย และณรงค์เดช สภานุชาต. *การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (ม.ป.ป.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://thaipubliclaw.tripod.com/L569.html>.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 หมวดใหญ่ๆ คือ การจ่ายเงิน การหารายได้ การก่อหนี้ สาธารณะ และนโยบายการคลังนั่นเอง³³

ในอีกความหมายหนึ่งการคลังท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁴

ดังนั้น การบริหารการคลังท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการจัดการทางการคลัง ซึ่งเป็นการระดมปัจจัยการผลิต ได้แก่ การหารายได้ การจ่ายเงิน มาใช้ในการการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

2.2.2 การบริหารการเงินและการคลังท้องถิ่น

การบริหารการเงินการคลังเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายรัฐที่นำมาใช้ในการตัดสินใจในมาตรการ หรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายภาครัฐบาล เงิน โอน ภาษี และแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมปริมาณเงิน และเครดิตให้เหมาะสม โดยมีเป้าหมายในการรักษาระดับความเจริญเติบโต และเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เพื่อที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และรวดเร็ว และต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การมีการเงินการคลังเป็นของตนเอง การที่ท้องถิ่นมีระบบการจัดหารายได้และการจัดการรายจ่าย (จัดทำงบประมาณ) ของตนเองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการคลังของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้นั้นมีความสำคัญต่อความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก เพราะการมีรายได้เป็นของตนเองจะทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินนั้นได้อย่างอิสระ ในทางกลับกัน หากท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองแต่ต้องรับเงินจากรัฐ การใช้จ่ายเงินย่อมถูกควบคุมสั่งการจากรัฐและมีผลทำให้การดำเนินกิจการของท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของรัฐไม่ใช่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยปกติรายได้ของท้องถิ่นจะมีที่มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จาก การประกอบสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง และการกำหนดรายได้รายจ่ายของ

³³ การคลังท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://computer.pcru.ac.th/emoodledata/28/_Oe_6.doc.

³⁴ ธนวุฒิ ตั้งหังจีน. (2545). การตรวจสอบการคลังส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ท้องถิ่นดังกล่าวจะบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย ท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้³⁵

ในการบริหารการคลังท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงการสร้างวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและโปร่งใส จึงควรกำหนดกรอบวินัยด้านผลการคลังไว้คือ รายจ่ายประจำจะต้องไม่สูงกว่ารายได้ หรือการขาดผลการคลังควรจะเกิดจากการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้น³⁶

การรักษาดุรายจ่ายของท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่ารายจ่ายในปีงบประมาณใดต้องอยู่บนพื้นฐานของรายรับในปีงบประมาณนั้น โดยไม่นับรวมรายรับจากการก่อหนี้ และแสดงรายละเอียดรายรับและรายจ่ายอย่างครบถ้วนในเอกสารงบประมาณและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ที่เกี่ยวข้อง โดยรอบคอบ กรอบวินัยทางการคลังของท้องถิ่นจะต้องมีเป้าหมายการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานการจัดการนโยบายการคลังและระบบงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้การดำเนินภารกิจและการบริหารจัดการใดๆ ต้องไม่ขัดต่อแนวทางหรือนโยบายของรัฐหรือมีผลเสียต่อสถานการณ์คลังของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใด การบริหารการเงินการคลังการคลังอย่างมีประสิทธิภาพนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนารายได้และรักษาฐานะการเงินการคลังให้มั่นคงและน่าเชื่อถืออยู่เสมอ โดยจัดลำดับความสำคัญในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์สูงสุด มุ่งเน้นส่งเสริมคุณภาพชีวิตความอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นสำคัญ และคำนึงถึงความจำเป็น ความประหยัด และความคุ้มค่าเพื่อบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของการใช้นั้นๆ

ดังนั้น มาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังของท้องถิ่นจะต้องประกอบไปด้วย วินัยในการหารายได้เพื่อให้มีรายได้ครบถ้วนตามเป้าหมายที่ได้ประมาณการไว้ วินัยในการใช้จ่าย เพื่อให้เป็นไปตามแผนประหยัด คุ้มค่า มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ วินัยในการออม

³⁵ ปรีชา สุวรรณทัต. (2554). อ่างแล้ว. หน้า 256 - 263.

³⁶ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). (2543). *การกระจายอำนาจทางการคลัง โครงการที่ 4 ผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 1 - 6.

เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและเป็นหลักประกันในอนาคต และวินัยในการก่อหนี้ (การกู้เงิน) ซึ่งกระทบต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายในอนาคต³⁷

2.2.3 แนวคิดในการจัดทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น

หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายด้านการงบประมาณ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มแรก คือ หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) เป็นหลักการสำคัญอันดับแรกที่ว่าด้วยการกำหนดผู้มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณหรืออำนาจในการตัดสินใจด้านการงบประมาณ (decision - making authority) กลุ่มที่สอง คือหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณ คลาสสิกเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity) หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality) หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Specificity) หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance) และกลุ่มที่สาม หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและการงบประมาณ สมัยใหม่ ประกอบด้วยแนวคิด 4 ประการ คือ หลักการตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability) หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency, economy, and effectiveness) ซึ่งหลักกฎหมายของงบประมาณจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ ได้แก่ ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ขั้นตอนการควบคุมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ และการจัดทำรายงานเกี่ยวกับงบประมาณ

ในการบริหารการคลังมหาดชนตามทฤษฎีและแนวคิดแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ทฤษฎีวิธีการจัดทำงบประมาณซึ่งเป็นเหตุและผลที่เกิดขึ้นตามความเคลื่อนไหวของข้อเท็จจริงทางสังคมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และกระบวนการหรือวงจรงบประมาณภาคปฏิบัติ เป็นกระบวนการตามวิธีการงบประมาณที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและเป็นขั้นตอนที่จะต้องมีการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย การเตรียมจัดทำงบประมาณ หรือการเตรียมงบประมาณโดยฝ่ายบริหาร การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ หรือกระบวนการนิติบัญญัติทางงบประมาณ การบริหารงบประมาณ หรือในการบริหารหรือการปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณประจำปี การควบคุมตรวจสอบประเมินผลการใช้งบประมาณหรือการตรวจเงินแผ่นดิน โดยองค์กรภายนอก ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังและ

³⁷ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2550, 19 กรกฎาคม). *การประชุมเชิงปฏิบัติการการเสริมสร้างวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประชุมสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์.

แนวคิดทฤษฎีดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญต่อระบบงบประมาณของรัฐ ซึ่งในที่นี้จะศึกษาการจัดทำงบประมาณรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นดังต่อไปนี้³⁸

2.2.3.1 การจัดทำงบประมาณรายได้ของท้องถิ่น

ในทางทฤษฎีได้แบ่งแยกประเภทของรายได้โดยมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การแบ่งแยกในทางกฎหมาย โดยพิจารณาว่ารายได้นั้นเป็นรายได้ที่เกิดจากใช้อำนาจมหาชนหรือไม่ ต่อมากลายเป็นการแบ่งแยกรายได้ที่เป็นภาษีอากรและรายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ประการที่สอง การแบ่งแยกในทางการคลัง พิจารณาว่าเป็นรายได้ที่เข้ามาสู่คลังมีลักษณะถาวร ไม่มีภาระผูกพัน และไม่ต้องใช้คืนหรือไม่ หรือเรียกว่ารายได้แท้จริงกับรายได้ไม่แท้จริง ประการที่สาม การแบ่งแยกในทางเศรษฐกิจ แบ่งเป็นการแบ่งแยกตามธรรมชาติของความร่ำรวยที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้ และการแบ่งแยกตามผลกระทบในทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้ ตามทฤษฎีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายได้ตามหลักเกณฑ์การแบ่งแยกในทางกฎหมายคือรายได้ที่มาจากภาษีอากรและรายได้ที่มีใช้มาจากภาษีอากรถือเป็นรายได้สาธารณะซึ่งก็คือเครื่องมือทางการคลังมหาชนนั่นเอง³⁹

ความเหมาะสมของภาษีอากรที่รัฐบาลมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปจะใช้หลักผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการใช้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น (Benefit Principle) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่น (Property Tax) และค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการของท้องถิ่น (User Charge) เป็นรายได้หลักเพื่อใช้ในการดำเนินงาน แต่โดยที่มีข้อจำกัดในเรื่องขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารจัดการเก็บภาษีด้วยตนเอง รัฐจึงต้องกำหนดประเภทรายได้อื่นๆ ให้แก่ท้องถิ่น ได้แก่ การให้อำนาจแก่ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบางอย่าง ร่วมกับรัฐบาล (Share base) โดยมอบให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนั่นอยู่แล้วจัดเก็บภาษีแทน เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี เช่น การเก็บภาษีเพิ่มบนภาษีสรรพสามิต หรือการแบ่งรายได้ภาษีให้ (Share Revenue) เช่น การแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มให้ หรือการโอนรายได้บางอย่างให้ (Revenue Transfer) เช่น การโอนภาษีรถยนต์ประจำปีให้ท้องถิ่นไปใช้บำรุงรักษาถนน และโดยที่ความเจริญในท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมจะ得不เท่าเทียมกัน รัฐบาลจึงต้องให้เงินอุดหนุน (Grant or Subsidy) เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นการกระจาย

³⁸ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. (2552). *กฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 144.

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). *คำอธิบายกฎหมายการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 88 - 94.

ความเจริญในระหว่างท้องถิ่น โดยการให้เงินอุดหนุนทั่วไป และการให้เงินอุดหนุนเพื่อให้ท้องถิ่น จัดบริการตามนโยบายของรัฐบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบมีรายได้ประเภทต่างๆ ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้จากรายได้ เบ็ดเตล็ด เช่น เงินอุทิศ เป็นต้น รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล รายได้จากเงินกู้⁴⁰

การตั้งงบประมาณรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ในระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม มีทั้งหมด 6 หมวด กำหนดไว้ใน ข้อ 17 “ประมาณการรายรับขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายได้ ซึ่งจำแนกเป็น (1) หมวดภาษีอากร (2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต (3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน (4) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และ กิจการพาณิชย์ (5) หมวดเงินอุดหนุน (6) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด รายละเอียดประเภทรายได้ให้ เป็นไปตามกรมการปกครองกำหนด” และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบ ดังกล่าวในการจัดทำงบประมาณตลอดมา

2.2.3.2 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญ ในการบริหารจัดการการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็คือรายจ่ายสาธารณะ โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะ 2 แนวคิด คือ 1) แนวคิดสมัยคลาสสิก มีแนวโน้มไปในทาง ปฏิเสธรายจ่ายสาธารณะเพราะเห็นว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแต่ประการใด และ 2) แนวคิดสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ระบบสาธารณูปโภคและระบบ สาธารณูปการถูกทำลายทำให้รัฐเข้ามาแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง ใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว ซึ่งนักคิดมองว่าการใช้จ่ายเงินของรัฐทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ด้วย ถือ ว่ารายจ่ายนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นรายจ่ายที่ดีได้ การจ่ายเงินของรัฐในแนวคิด สมัยใหม่จึงแตกต่างกับแนวคิดสมัยคลาสสิก เพราะรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการแทรกแซงทาง เศรษฐกิจเพื่อก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมในสังคม⁴¹

เดิมท้องถิ่นมีการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budgeting) ไม่ต้อง กำหนดแผนพัฒนาหรือแผนงาน โครงการขึ้นมาก่อนจะใช้จ่ายเงินหมวดรายจ่ายใดก็สามารถนำไป

⁴⁰ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). (ม.ป.ป.). *รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุดโครงการ การ กระจายอำนาจทางการคลัง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 4.

⁴¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). อ้างแล้ว. หน้า 4 - 5.

ตั้งแสดงรายจ่ายในหน่วยงานนั้นได้ งบประมาณแบบแสดงรายการจึงคุมงบประมาณที่หมวดรายจ่ายต่างๆ ต่อมากระทรวงมหาดไทยเห็นว่าระบบงบประมาณแบบแสดงรายการไม่เอื้อต่อการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพราะไม่มีวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินที่ชัดเจน จึงได้ปรับระบบงบประมาณใหม่เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning, programming, Budgeting System - PPBS) มีจุดมุ่งหมายเพื่อเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมายกับแผนงานและกิจกรรม เพื่อให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผนและเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาที่กำหนดเป้าหมายเป็นการผสมผสานการวางแผนและการงบประมาณเข้าเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยใช้หลักเกณฑ์ว่าก่อนการใช้จ่ายให้ท้องถิ่นกำหนดโครงการขึ้นในแผนพัฒนาท้องถิ่นเสียก่อนให้ชัดเจน แล้วตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากกว่าจะควบคุมที่หมวดรายจ่ายอย่างที่แล้มาแล้ว⁴²

โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินในรายการใดได้ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ให้จ่ายตามแผนงานจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) รายจ่ายประจำและ 2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป กำหนดให้งบประมาณแบบแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ ประกอบด้วย เงินรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลางและรายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งรายจ่ายตามแผนงานจำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย (1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว (3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ (4) หมวดค่าสาธารณูปโภค (5) หมวดเงินอุดหนุน (6) หมวดรายจ่ายอื่น และ

2. รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่างๆ และเงินนอกงบประมาณ ให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด ซึ่งงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ใน

⁴² พลลภ สักดิ์โสภณกุล. (2547). *วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วัฒนาพานิช จำกัด. หน้า 12 - 13.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 11 ถึงข้อ 16

จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาถึงสถานะทางการคลัง ความสามารถ ประสิทธิภาพและทิศทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการปรับปรุงรูปแบบทำให้การรายงานผลการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสะดวกและชัดเจนมากขึ้น