

การกระจายอำนาจกับการคลังท้องถิ่น Decentralize and Local Fiscal

กริธา สิมะวรา¹ และรชต หวังจันทร์²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยมหิดล

²สาขาวิชาการตลาด คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

m-i-x-e-r@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้รวบรวมแนวคิดและหลักการเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองและบริหารงานการคลังท้องถิ่น พิจารณา ร่วมกับสถานการณ์การคลังท้องถิ่นในประเทศไทย โดยพบว่ายังคงมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคหลายประการ ข้อเสนอแนะในการ ดำเนินงาน ได้แก่ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนรายได้ภาษีระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ควรพิจารณาเพิ่มเติมประเภทภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรยกเลิกการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีที่รัฐแบ่งให้โดยการเก็บภาษีเพิ่มจากภาษีของรัฐและเปลี่ยนรูปแบบเป็นระบบการแบ่ง รายได้ การจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในเรื่องรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนด สัดส่วนภารกิจระหว่างรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจน การพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการบริหารงาน และการปรับปรุง ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ การคลังท้องถิ่น

Abstract

This article comprises of concepts of decentralization and local fiscal considered with situation in Thailand. The authors finds that there're still many obstacles for operation. Suggestions for implementation are regulations about proportion for tax revenue for central government and local government should be clarified, additional tax revenue should be collected by local government, local government should be banned from collecting some kinds of tax but be provided shared revenue from central government, enact general rules about local tax revenue for all local government, clarify mission among central-regional-and local government, develop technology for local administration, and, finally, improve efficiency of collecting local revenue.

Keywords: decentralization, local fiscal

1. บทนำ

แนวทางหนึ่งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินงานทั้งในระดับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสอดคล้องกัน แม้ว่าประเทศไทยได้เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยลำดับ แต่ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของนโยบายก็พบว่า ยังคงมีปัญหาทั้งในทางนโยบายและทางปฏิบัติอยู่มาก ประเด็นสำคัญประการหนึ่งซึ่งของการกระจายอำนาจได้แก่ การตัดสินใจเรื่องการเงินหรือการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการปกครองท้องถิ่นถือเป็นระบบย่อยที่มีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง ให้ตระหนักและสำนึกรู้ต่อการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตาม การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบปัญหาบางประการในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ บทความนี้จึงมีความมุ่งหมายเพื่อรวบรวมอุปสรรคการดำเนินงานการคลังท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการบริหารงาน

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยนครรัฐเอเธนส์ตามคำสาบานที่ระบุว่า “เราจะพยายามสร้างจิตสำนึกสาธารณะแก่สาธารณชนให้มากยิ่งขึ้น เราจะเปลี่ยนเมืองของเราให้ให้น้อยหน้า และต้องทำให้ดีกว่าและวิเศษยิ่งกว่าที่บรรพชนได้มอบให้เรา” ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับพลเมืองในทุกระดับในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจในการปกครองพื้นที่และส่งมอบบริการสาธารณะประเภทต่างๆ โดยยึดหลักประกันเรื่องบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ด้วยแนวทางของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตอบสนองต่อวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่นั้น ทำให้กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองมีคุณค่าและความสำคัญดังนี้

2.1 สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่น นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย

2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน

2.3 สร้างการมีส่วนร่วม การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาคย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามามีบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของความเป็นพลเมืองในหมู่ประชาชน

2.4 สร้างความชอบธรรม ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และการเมืองอาจทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้าม การตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองโดยท้องถิ่นเองนั้นมีความชอบธรรม

2.5 ดำรงหลักเสรีภาพ หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจมีการกระจายออกสู่อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

3. แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจต่าง ๆ ให้กับอปท. จะไม่สามารถดำเนินการสำเร็จได้ หากปราศจากการกระจายอำนาจด้านการคลัง การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ จึงจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกันกับการมอบอำนาจในการบริหารจัดการรายได้ อาทิ การเพิ่มประเภทภาษี ค่าธรรมเนียม ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้อปท. มีรายได้เพียงพอจ่ายตามอำนาจหน้าที่และภารกิจ นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้แก่ Charles Tiebout ซึ่งมีแนวคิดสนับสนุนการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง โดยเชื่อว่าการกระจายอำนาจส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ของการให้บริการสาธารณะและทำให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถเลือกบริการสาธารณะที่เหมาะสมตามความต้องการผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Consumer Voter) ดังนั้น กระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะจึงเป็นกระบวนการในการตอบสนองความต้องการในการบริโภคระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีความรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่นั่นเอง โดยแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังได้ถูกพัฒนาขึ้นในลำดับต่อมาจากนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ คือ Oates ซึ่งสนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยมีแนวคิดว่าการกระจายอำนาจฯ ต้องมีการมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้แก่ อปท. ที่มีขนาดการปกครองเล็กที่สุด ครอบคลุมเท่าที่การทำงานที่ของ อปท. นั้นยังสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ หลักการกระจายอำนาจทางการคลังของ Oates สามารถจำแนกได้เป็น 2 มิติ ดังนี้

3.1 มิติทางเศรษฐศาสตร์

- การรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐบาลทำหน้าที่ดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาพรวมให้มีเสถียรภาพขณะที่ อปท. ทำหน้าที่บริหารจัดการให้รายได้และรายจ่ายของ อปท. เพียงพอต่อบริการสาธารณะในพื้นที่ความรับผิดชอบ
- การกระจายรายได้ แม้ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้มอบบทบาทสำคัญ เพราะสามารถระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ได้ดีกว่า แต่ อปท. ในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่โดยตรง อปท. จึงสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ด้วยเช่นกัน เช่น การส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอาชีพ การสร้างงานในพื้นที่ เป็นต้น
- การจัดสรรทรัพยากร คือ การให้ อปท. มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกบริการสาธารณะบนพื้นฐานข้อจำกัดทางทรัพยากร และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจผ่านการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนกับขนาดงบประมาณที่มีอยู่ในพื้นที่

3.2 มิติทางรัฐศาสตร์

- ความเป็นอิสระของ อปท. ตามหลักการประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จากเดิมที่นักการเมืองอาชีพและข้าราชการที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นผู้ขับเคลื่อนระบบบริหารจัดการส่วนใหญ่ของ อปท. โดยที่พลเมืองมีส่วนร่วมไม่มากนัก แต่ปัจจุบันได้พัฒนาไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง พลเมืองและองค์กรชุมชนเข้ามาขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างเช่น การเข้าร่วมในการจัดสรรงบประมาณ การจัดบริการสาธารณะ และการประเมินผลและตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินงานของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐท้องถิ่นอย่างเข้มข้นครบวงจร

- หลักการฟุตโตน (Voting with Feet) อปท. ควรมีอำนาจการปกครองตนเองและโดยให้ความเป็นอิสระทางการคลัง ไม่ควรจำกัดสิทธิการจัดเก็บภาษีหรือการจัดหารายได้

4. ปัญหาการกระจายอำนาจการคลัง

ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นปัญหาที่ได้รับการสะท้อนจากผู้บริหารเทศบาลจำนวนมาก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางทั้ง 6 ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ภารกิจเหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่กระทบกับการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชั้นพื้นฐานหลากหลายภารกิจ ที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากแต่กลับพบว่าท้องถิ่นจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การบริหารจัดการ อีกทั้งแหล่งรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ยังมีข้อจำกัดเพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม การเมืองท้องถิ่นและวัฒนธรรม ดังนั้นทุกรัฐบาลจึงมีพยายามที่จะจัดสรรงบประมาณและหาวิธีการสร้างความเป็นธรรมและปรับระดับความเท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากแต่ละพื้นที่นั้นมีแหล่งให้จัดเก็บรายได้ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก จึงอาจสรุปประเด็นปัญหาของการบริหารงานด้านการคลังท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้

4.1 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ เป็นที่เข้าใจกันดีว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในด้านการจัดเก็บภาษี โดยสามารถจัดเก็บได้เพียงบางประเภทเท่านั้น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลให้การดำเนินการไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินเองยังไม่มีการปรับให้ทันกับสภาพความเป็นจริง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะซึ่งประสบปัญหาไม่เพียงพอกับต้นทุนการจัดเก็บจริงภายในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ อปท. ขาดทรัพยากรในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่อาศัยจริงภายในพื้นที่ ในบางพื้นที่แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ไม่มีแหล่งของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมาก

4.2 การเมืองเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ อปท. เพื่อให้ปรับสภาพทางการคลังท้องถิ่นที่แตกต่างกันเกิดความเท่าเทียมนั้น พบว่ายังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นจริงอยู่มาก เช่น เงินอุดหนุนที่มีเกณฑ์ในการจัดสรรตามรายได้ต่อหัว และการถูกตัดลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอันเนื่องมาจากสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจระดับชาติ รวมถึงความแปรปรวนของเศรษฐกิจโลกอันเป็นปัจจัยในเชิงมหภาคที่ไม่สามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ก็ขึ้นชอปรายได้ต่อหัวจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล เพราะเป็นท้องถิ่นบางแห่งเป็นเขตพื้นที่ทหารทำให้มีรายได้ต่อหัวสูง ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองน้อยและในบางพื้นที่ไม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่สามารถจัดเก็บรายได้ ก็จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นกัน เพราะรัฐบาลจัดเก็บภาษีประเภทอื่นๆ ได้มากกว่าท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่มาจากหลักเกณฑ์จากแบ่งสรรเงินอุดหนุนที่มีความยากที่จะทำให้อปท.ทุกแห่งพึงพอใจ และปัญหาการปรับเปลี่ยน

หลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีจะกระทบต่อรายได้ของ อปท.แต่ละแห่ง อปท.หลายแห่งมีรายได้หลักที่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนอย่างมาก ซึ่งโครงการด้านสาธารณูปโภคในพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุน หากรัฐบาลตัดงบประมาณก็จะส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันทีเช่นกัน อย่างไรก็ตามเรื่องงบอุดหนุนที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องอำนาจการจัดสรรทางการเงิน เมือง ดังนั้นจึงมักจะเห็นการวิ่งเต้นทางการเมือง เพื่อของบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนกับรัฐบาลกลางอยู่เสมอ ซึ่งมักจะพบไปในลักษณะตักตวงเข้าสู่พื้นที่ตนให้ได้มากที่สุด เช่น ท้องถิ่นใดที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองหรือรัฐบาลมากก็มักมีโอกาสในการได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นพิเศษ ทำให้ท้องถิ่นทั้งหลายต้องสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติและรัฐบาล ซึ่งง่ายกว่าการดำเนินการลงทุนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ของบประมาณได้ก็มักมีความภูมิใจที่สามารถเข้าถึงนักการเมืองระดับชาติได้ อีกทั้งยังสะท้อนถึงความเก่งกาจของผู้บริหารท้องถิ่นในทางหนึ่งที่สามารถเจรจาต่อรองจนได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน จากรัฐบาล ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นอำนาจของรัฐบาลจึงเป็นพื้นที่ทางการเมือง ที่สะท้อนการเมืองเรื่องงบประมาณ ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งนี้ปัญหาในระดับนโยบายโดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนก่อให้เกิดการวิ่งเต้นงบประมาณอยู่มาก ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์อันดีต่อนักการเมืองระดับชาติ ไม่มีหลักการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการจัดการกับการจัดสรรงบอุดหนุนให้กับท้องถิ่น ดังนั้นจะพบเห็นช่วงจัดสรรงบอุดหนุน มีการวิ่งเต้นเพื่อของบประมาณจนอาจกลายเป็นวัฒนธรรมระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองในท้องถิ่นไปแล้ว นอกจากนี้ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ยึดถือจำนวนประชากรในฐานะทะเบียนราษฎรจริงๆ ในการจ่ายเงินอุดหนุน โดยหลักการทั่วไปน่าจะเป็นธรรมดีแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เพราะปัญหาที่พบมากคือจำนวนประชากรแฝงในท้องถิ่น ที่ทำให้ท้องถิ่นต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้นและจำนวนประชากรในชนบทที่มีต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้สภาพการบริหารจัดการประสบปัญหา นอกจากจำนวนเงินอุดหนุนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่แล้วดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาการจัดสรรเม็ดเงินล่าช้าของรัฐบาลอันเนื่องมาจากการจัดสรรทางการเงินคลังแก่โครงการของรัฐบาล ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อการทำงานของท้องถิ่นอย่างมากเช่นกัน

4.3 นโยบายของรัฐที่กระทบต่อท้องถิ่น บทสะท้อนสำคัญคือเทศบาลขาดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่เพราะต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้กับนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยเทศบาลขาดรายได้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นปัญหาเฉพาะด้าน การที่รัฐบาลฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นภาระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งบางนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจำนวนมาก แต่ในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่จะให้การดูแลประชาชนกลุ่มนี้ด้วยเงินเป็นรายเดือน ซึ่งเงินจำนวนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จัดว่าเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะใช้เม็ดเงินเหล่านั้นตามสภาพความเป็นจริงหรือปัญหาของแต่ละท้องถิ่นในระดับพื้นที่ ขาดอำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรเงินตามความเหมาะสม และที่สำคัญงบประมาณเหล่านี้ถูกนับรวมเป็นงบประมาณในสัดส่วนรวมของงบประมาณท้องถิ่น ซึ่งนโยบายของรัฐบาลกลางดังที่กล่าวมานี้ถือเป็นภาระทางการคลังที่ทุกรัฐบาล ต้องแบกรับภาระอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถหยุดได้เพราะจะกระทบผลประโยชน์ของประชาชน และยังจะกระทบต่อผลประโยชน์ในทางการเมืองของทั้งรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย

4.4 การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ การถ่ายโอนภารกิจให้อปท. โดยเฉพาะเรื่องของถนน การบริหารจัดการน้ำบาดาลได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญของท้องถิ่น เนื่องจากเกินขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น เช่น กรณีการที่กรมทางหลวงได้ถ่ายโอนถนนบางแห่งให้กับเทศบาลบางแห่งดูแล แต่กลับพบว่างบประมาณในการซ่อมแซม บำรุงรักษาถนนเส้นที่มีการถ่ายโอนนั้นยังคงอยู่ที่กรมทางหลวงจึงเกิดความล้าช้าในการดำเนินการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่จริงจังต่อการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลาง มีลักษณะของการถูกบังคับให้ถ่ายโอนอำนาจราชการจึงไม่ค่อยเต็มใจมากนัก ปัจจุบันพบว่า อปท.ได้ร่วมกันขอส่งคืนภารกิจที่กรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนมาให้แล้ว

เนื่องจากให้เหตุผลว่า อปท.ไม่มีงบประมาณในการบำรุงรักษาถนนที่ได้รับการถ่ายโอนมา เสมือนว่ามีภาระถ่ายโอนแต่ภารกิจ แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณในการบำรุงรักษาถนนเหล่านั้นมาด้วย ทำให้ดูเหมือนจะเป็นความตั้งใจของบางหน่วยงานที่พยายามสร้างประเด็นให้เห็นว่าเกินขีดความสามารถของ อปท.แล้วให้ออนกลับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม ซึ่งถือเป็นแรงต้านหนึ่งของการกระจายอำนาจที่ไม่ให้ท้องถิ่นได้รับการกิจและงบประมาณตามที่ควรจะเป็น

4.5 ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคลของบุคลากรที่เป็นฝ่ายประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการแก้ไข ทำให้ปัญหาได้คลี่คลายไปในระดับหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ทว่ายังมีปัญหาการบริหารงานบุคคลบางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรมมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ที่มักจะนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ ทำให้บุคลากรเกิดความรู้สึกที่ “ค่าของคนอยู่ที่เป็นคนของใคร” มากกว่าที่เป็น “ค่าของคนอยู่ที่ผลของงาน” ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำ ไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่ และมักจะต้องปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในบางครั้งบางกรณีอาจผิดกฎหมายหรือขัดกับระเบียบข้อบังคับ และ อาจได้รับการลงโทษทางวินัยได้ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างทราบกันดี แต่ทว่าการแก้ไขทำได้ยากมาก เว้นเสียแต่ว่า ผู้ได้รับเลือกเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีคุณธรรม มีจรรยาบรรณของนักบริหารมืออาชีพ และทำงานโดยมุ่งผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งมักจะมีจำนวนไม่มากนัก

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนรายได้ภาษีระหว่างรัฐบาลและอปท.ให้มีความชัดเจน โดยเสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐบาลกับอปท.จากภารกิจและกำหนดหลักเกณฑ์ในการปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐบาลกับอปท.จากฐานภาษี

5.2 ควรพิจารณาเพิ่มเติมประเภทภาษีที่เป็นรายได้ของอปท. เช่น ภาษีมลพิษจากรถยนต์ ตัวอย่างเช่นในประเทศอังกฤษมีการดำเนินการดังกล่าว เนื่องจากอปท.มีหน้าที่อื่นเนื่องมาจากการใช้รถใช้ถนน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการจัดสร้างดูแลซ่อมแซมถนน อำนาจหน้าที่ในการสาธารณสุขเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากการใช้รถใช้ถนน หากจะมีการจัดเก็บภาษีมลพิษจากรถยนต์ก็ควรให้เป็นรายได้ของ อปท. เช่นเดียวกับภาษีสรรพสามิต ภาษีประเมินพิเศษ ซึ่งเริ่มมีการจัดเก็บในประเทศอังกฤษ และต่อมาหลายประเทศในยุโรปเช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี เบลเยียม มีการจัดเก็บตาม ภาษีประเมินพิเศษมีฐานภาษีจากผลประโยชน์หรือมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างสาธารณูปโภค ภาษีประเมินพิเศษจึงเป็นภาษีที่เก็บจากฐานทรัพย์สินประเภทหนึ่ง ซึ่งตามหลักประโยชน์และหลักความพยายามจัดเก็บภาษีแล้ว ภาษีประเมินพิเศษจึงควรเป็นภาษี อปท.

5.3 ควรยกเลิกการให้ อปท. ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีที่รัฐแบ่งให้โดยการเก็บภาษีเพิ่มจากภาษีของรัฐ และเปลี่ยนรูปแบบเป็นระบบการแบ่งรายได้ คือ จัดเก็บภาษีตามกฎหมายนั้นๆ และกำหนดการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของ อปท. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับรายได้ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

5.4 จัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในเรื่องรายได้ภาษีของอปท. โดยจัดทำประมวลกฎหมายรายได้อปท.ให้ครอบคลุมรายได้ของอปท.ทั้งหมด ควรกำหนดทั้งภาคที่เป็นรายได้ภาษีและรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษี

5.5 กำหนดสัดส่วนภารกิจระหว่างรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยก่อนที่จะกำหนดเรื่องการคลังท้องถิ่นและสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดและปรับบทบาทภารกิจระหว่างรัฐส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจนก่อน โดยในปัจจุบันไม่มีการให้ความชัดเจนในเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การมอบหมายแต่ละภารกิจ ดังนั้นประเด็นที่ควรต้องให้ความสำคัญได้แก่การพิจารณากำหนดสัดส่วนภารกิจก่อนแล้วจึงพิจารณาสัดส่วนงบประมาณ/รายได้ในลำดับต่อมา

5.6 พัฒนาระบบสารสนเทศด้านการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เนื่องจากจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้การแผนกลยุทธ์และการดำเนินงานเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นการพัฒนาระบบสารสนเทศจะต้องพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้ระบบฐานข้อมูลทางการคลังสามารถสนับสนุน และง่ายต่อการบริหารงานทางการคลังของท้องถิ่น

5.7 ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของอปท. โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพภายในองค์กร เช่น ปรับปรุงสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จัดหาบุคลากร เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและมีประสิทธิภาพมาใช้ในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม พัฒนางค์ความรู้และจิตสำนึกในการให้บริการแก่บุคลากร ประเมินผลการปฏิบัติงาน และค้นคว้าหานวัตกรรมในการบริหารเพื่อพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

6. สรุป

ความท้าทายในการดำเนินงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งด้านความจำกัดของข้อมูล และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งแนวทางการบริหารเพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าวมีอยู่ด้วยกันหลายประการ เช่น พัฒนาการจัดเก็บข้อมูลให้ครอบคลุมมากขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (ทั้งการขยายฐานภาษีและพิจารณาจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ) กำหนดกฎเกณฑ์และเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นภาระงบประมาณและทำให้ใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารจัดการโดยการส่งเสริมให้มีการเผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้ประชาชนเข้าถึง และสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้ เพื่อให้การดำเนินการกิจต่างๆ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

7. เอกสารอ้างอิง

จาตุรนต์ ฉายแสง. (2553). **ปาฐกถาเรื่อง การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย**. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2555). **การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น**. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองแห่งสถาบันพระปกเกล้า. <http://www.thaipoliticsgovernment.org>. สืบค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2560.

ธีรพงศ์ บัวหล้า. (2552). **ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2552.

Oates, W.E. (1971). **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich.