



# วิถีใหม่การพัฒนาอารยธรรม ท้องถิ่นไทย



รองศาสตราจารย์ ดร.สกันธ์ วรัญญวัฒน์

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า

# บทที่ 1

## เหตุผลและความสำคัญของ รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## บทนำ

กว่าทศวรรษที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีบทบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบเป็นครั้งแรก ทั้งด้านการถ่ายโอนภาระหน้าที่ เงินงบประมาณและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้สนับสนุน สร้างความเข้มแข็ง และเพิ่มประสิทธิภาพความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ผลที่เกิดขึ้นตามมาทำให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการเป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบภารกิจที่มีไม่มากนัก ไปสู่การเป็นองค์กรหลักในท้องถิ่นที่มีอิสระในการตัดสินใจ พร้อมทั้งความรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมแก่ประชาชน แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) บทบัญญัติ

ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ถูกลดทอนความสำคัญลง แต่กลับยังมีการระบุความสำคัญและความชัดเจนที่ต้องดำเนินการ ที่ประกอบทั้งความชัดเจนในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล การส่งเสริมบทบาทและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรของประเทศมากขึ้น โดยเป้าหมายทั้งหลายมุ่งเพื่อให้มีกรอบทิศทางกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

เป้าหมายหนึ่งของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าการดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาได้เห็นความสำเร็จในภาพรวมของการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก แต่การเพิ่มของขนาดรายได้ที่ส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ (Revenue Sharing) ทั้งที่อยู่ในรูปของภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถถือเป็นความสำเร็จที่แท้จริงของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้นในบทบัญญัติมาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้ต้องมีการยกร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นการแสดงถึงความมุ่งมั่นที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง และมีอิสระทางการเงินการคลังของตนเอง เพื่อสามารถรับผิดชอบดูแลให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของตนเองได้ รวมทั้งการมีกฎหมายรายได้ของท้องถิ่นยังเป็นการสร้างความมั่นใจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บหารายได้ของตนเอง ทั้งที่เป็นภาษีอากรและไม่ใช่ภาษีอากรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในระดับหนึ่ง และนอกจากนี้ยังเป็นกลไกที่เข้ามาช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน และสร้างความสมดุลระหว่างรายได้และอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือเล่มนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอหลักการแนวคิดของการกำหนดประเภทรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยอาศัยประสบการณ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ที่ได้มีการริเริ่มการกระจายอำนาจเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อนำบทเรียนดังกล่าวมาแสดงให้เห็นถึงเหตุผลการถ่ายโอนและมอบหมายอำนาจในการดูแลรับผิดชอบแหล่งรายได้ต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดการ ตลอดจนทิศทางการพัฒนาและประเภทของรายได้ที่เหมาะสมที่ควรพิจารณามอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยในอนาคต อย่างไรก็ตามถึงแม้ในปัจจุบันจะมีบทเรียนที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์การกระจายอำนาจการคลังในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่การประยุกต์ใช้ให้เข้ากับแต่ละประเทศนั้นเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากที่อาจไม่สามารถจะนำความรู้ที่ได้รับมาประยุกต์ใช้ได้ทันที เพราะโครงสร้างการบริหารการปกครอง การเมืองและวัฒนธรรม ค่านิยมของสังคมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความซับซ้อนและข้อแตกต่างในการประยุกต์ใช้ในแต่ละประเทศ รายได้ประเภทหนึ่งอาจจะมีความเหมาะสมเป็นแหล่งรายได้ที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศหนึ่งได้เป็นอย่างดี แต่อาจไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงทำให้การกำหนดแหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนแตกต่างกัน



ในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามองค์ความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ เหล่านี้ยังเป็นประโยชน์ช่วยสร้างสมความรู้ที่พอนำมากำหนดเป็นกรอบของหลักเกณฑ์การระบุถึงประเภทรายได้ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้ระดับหนึ่ง

## การกำหนดแหล่งรายรับคืออะไร (What is Revenue Assignment?)



เป็นที่ทราบกันดีว่าการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศกำลัง

- 6 พัฒนาทั่วโลก โดยสาเหตุหลักที่ทำให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่กล่าวขานมากขึ้นนั้น เนื่องจากการยอมรับในบทบาทภารกิจที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามาช่วยเสริมสร้าง ความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ทำให้สวัสดิการสังคมที่มีให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพราะความใกล้ชิดกับประชาชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากกว่ารัฐบาล ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการและรับผิดชอบกับประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาล จึงทำให้การทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้นจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีศักยภาพและความสามารถหารายได้ที่มากเพียงพอกับความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ที่มีอยู่ เห็นได้ว่าปัญหาสำคัญคือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแหล่งรายได้ของตนเองเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจในขนาดรายได้ที่จะนำมาใช้จ่าย และการเป็นเครื่องมือทางรายได้ที่ช่วยให้เกิดความร่วมรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในการให้บริการสาธารณะ

การกระจายอำนาจการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เพียงการถ่ายโอนงบประมาณรายได้ของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพราะการเพิ่มศักยภาพทางรายได้เป็นเพียงองค์ประกอบสำคัญหนึ่งของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องคำนึงร่วมกับการออกแบบปัจจัยเชิงสถาบันต่างๆ (Institutional Factors) ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ทางการเงินการคลัง การกำกับดูแล และอำนาจการตัดสินใจในการบริหารจัดการที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับผิดชอบกับประชาชนของตนเองให้มากที่สุด ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนโดยทั่วไปที่คิดว่าความสำเร็จการกระจายอำนาจทางการคลังที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว ความเชื่อดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาการขาดความรับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ และนำไปสู่ปัญหาการขาดดุลการคลังของรัฐบาลและความไม่มีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจในระดับชาติได้<sup>1</sup> เนื่องจากเหตุผลที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถมีแหล่งรายได้ของตนเองมากเพียงพอที่สามารถนำไปตัดสินใจในการสนับสนุนการใช้จ่ายได้เองแล้ว ทำให้ไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางการคลังของตนเองได้ ต้องขึ้นกับการจัดสรรรายได้หรือการจัดเก็บรายได้จากรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนหน่วยการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลเท่านั้น ไม่สามารถตัดสินใจให้บริการสาธารณะใดๆ แก่ประชาชนของตนเองได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันการที่รัฐบาลต้องคอยสนับสนุนการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา นั้น เป็นผลให้รัฐบาลมีภาระงบประมาณในการสนับสนุนดังกล่าว ทั้งในรูปของภาษีแบ่งหรือเงิน

<sup>1</sup> ดูบทเรียนปัญหาประสบการณ์ดังกล่าวได้จาก Burki, Dillinger, และ Perry (1999)

อุดหนุนก็ตามที่ต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลต้องถูกจำกัดไปด้วย พร้อมกับต้องรับความเสี่ยงทางการเงิน การคลังของรัฐบาลเพิ่มขึ้นด้วยในกรณีที่ไม่สามารถสนับสนุนการ ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องดำเนินการอย่างรัดกุมถูกต้อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความ เข้มแข็งทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังอาจใช้เป็น เครื่องมือในการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของรัฐบาลต่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย

**การกำหนดรายรับ (Revenue Assignment)** หรือที่อาจเรียกอีกชื่อ ว่าการกำหนดภาษี (Tax Assignment) เป็นเรื่องสำคัญที่มุ่งตอบคำถามว่า รายได้หรือภาษีใดควรถูกกำหนดให้เป็นของรัฐบาลหรือขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และด้วยเหตุผลอะไร ดังนั้นในที่นี้จะใช้กรอบที่ กว้างกว่าการพิจารณาเพียงรายได้จากภาษีเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความหลากหลาย ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี โดยเฉพาะที่เป็นการจัดสรรเงินรายได้ในรูป ของเงินอุดหนุนของรัฐบาล ในการพิจารณาประเภทของรายรับในที่นี้ จึงครอบคลุมรายรับประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่ เป็นภาษีจัดเก็บเอง และที่รัฐบาลจัดสรรให้ ประเภทรายได้จากการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมต่างๆ การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล และการกู้ยืม

คำถามหลักที่ต้องเข้าใจในการกำหนดรายรับให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น คือ 1) รายได้หรือภาษีใดควรเป็นอำนาจหน้าที่ของใคร ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเหตุผลอะไร 2) การ แบ่งสรรอำนาจการหารายรับระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเหมาะสมได้อย่างไร สำหรับคำถามแรกมักเป็นเรื่องที่นักวิชาการ ที่สนใจการกระจายอำนาจการคลัง สามารถที่จะถกเถียงหลักเกณฑ์การ



กำหนดประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไม่สิ้นสุด และหลักเกณฑ์วิธีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่การกำกับดูแลรายได้ หรือภาษีแต่ละชนิดในแต่ละประเทศอาจไม่สามารถกำหนดเป็นรูปแบบที่ตายตัวได้ เพราะยังมีเงื่อนไขทางวัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศเป็นเงื่อนไขและข้อจำกัดในการกำหนดวิธีการแบ่งประเภทรายได้ได้อย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามบทเรียนและปัญหาที่เกิดจากการแบ่งประเภทรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการในแต่ละประเทศสามารถให้ข้อคิดและแนวทางที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้และนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจการคลังได้

ปัญหาที่เกิดในทางปฏิบัติที่ประสบอยู่เสมอ คือการที่ประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกำหนดอยู่จริงนั้น ไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้ที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลจัดเก็บได้ และมักประสบกับอุปสรรคในความพยายามที่ปรับปรุงแก้ไขให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้นั้นให้ดีขึ้น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการกำหนดแหล่งรายรับเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล จึงให้อำนาจในการต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงใดๆ เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญของกรณีประเทศไทยที่ต้องพิจารณารูปแบบประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมที่สุดกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ที่มีอยู่เท่าที่จะทำได้ เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างผลประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและประชาชนตามที่ได้กำหนดไว้

ประเด็นคำถามหลักที่สองนั้นคือ ถึงแม้การออกแบบประเภทรายรับที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดีเพียงไรแล้ว ยังจำเป็นที่ต้องมีการ

ผลักดันให้เกิดการนำมาใช้จริง ซึ่งเรื่องเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากในการออกแบบการจัดการทั้งในส่วนของรัฐบาลที่ต้องออกกฎหมาย มอบหมายอำนาจการดูแลจัดเก็บรายได้นั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างแรงจูงใจทั้งที่เป็นการให้รางวัลหรือการลงโทษในการปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บรายได้ของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่สร้างความเข้าใจและทำหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง ซึ่งอาจมีผลต่อความนิยมของผู้บริหารท้องถิ่น

เงื่อนไขพื้นฐานของการกำหนดแหล่งรายรับคือการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถมีอิสระพึ่งตนเองได้ทางการเงินการคลังที่เพียงพอจะนำมาใช้สนับสนุนการใช้จ่ายตามหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงไม่ต้องการให้เกิดขึ้นคือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยจ่ายงบประมาณของรัฐบาล โดยที่ไม่มีอำนาจควบคุมหรือส่วนร่วมในการตัดสินใจของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ แต่หากมีการออกแบบที่ดีของแหล่งรายรับที่จะมีการมอบให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะช่วยให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability)

การออกแบบประเภทรายรับที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อพึงต้องพิจารณาอยู่ 3 ประเด็นสำคัญคือ

- 1) การแบ่งสรรประเภทรายรับที่เหมาะสมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- 2) ระดับของอำนาจในการจัดการรายรับที่มีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้มีมากน้อยเพียงใด อาทิ อำนาจในการกำหนด

อัตรา การกำหนดผู้ที่อยู่ในข่ายการจัดเก็บ รวมถึงการยกเว้นลดหย่อนการจัดเก็บต่างๆ เป็นต้น

3) ประสิทธิภาพความสามารถในการบริหารจัดการแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง มีมากน้อยเพียงใด

ภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความลงตัวของทั้ง 3 ประเด็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดรายรับที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่ของตนเอง และสามารถจัดการได้ด้วยตนเองเป็นสำคัญ ในด้านหลักการสำหรับการออกแบบการกำหนดแบ่งประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระบุได้เป็น 3 หลักการใหญ่ ได้แก่

1. หลักความมีประสิทธิภาพที่อาศัยแนวคิดที่ว่า **“การเงินต้องตามภารกิจ (Finance Follow Functions)”**<sup>2</sup> ทำให้การกำหนดรายรับนั้นจะดำเนินการได้ต้องมีการกำหนดประเภทภาระหน้าที่ที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน เพื่อให้รู้ขนาดการให้บริการและนำไปสู่ขนาดเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีเพื่อใช้ในการให้บริการของตนเอง

หลักคิดนี้เป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการที่สนใจการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ซึ่งสะท้อนความคิดที่ว่า การกำหนดแหล่งรายรับต้องตามหลังการรู้ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ เพราะบริการสาธารณะที่ให้แก่ประชาชนแต่ละประเภทนั้นอาจมีวิธีการสนับสนุนทางการเงินที่จะนำมา

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Bahl และ Linn (1992)

ใช้สนับสนุนการให้บริการที่แตกต่างกันได้ แนวคิดนี้จึงเป็นหลักพื้นฐานในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปที่ครอบคลุมถึงกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาที่รวมถึงประเทศไทยด้วย ดังนั้นการจัดแบ่งอำนาจทางรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เพียงเรื่องของหารายได้ให้เพียงพอกับการใช้จ่ายของแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ประเภทของแหล่งรายได้แต่ละชนิดยังอาจทำหน้าที่ในการแสดงถึงขนาดความต้องการบริการสาธารณะที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งเป็นเครื่องมือกำกับการทำงานที่ให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นก็ได้

2. รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรที่จะอยู่บนฐานของการเป็นปัจจัยการผลิตหรือเป็นการจัดเก็บที่ทำให้เกิดการบิดเบือนของการใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ อาทิเช่น การเก็บภาษีจากการใช้ปัจจัยการผลิตบางประเภท อาทิเช่น การจัดเก็บภาษีกับปุ๋ยเพื่อใช้ในการผลิตทางการเกษตร รายได้ของแรงงาน เป็นต้น เพราะหากมีการจัดเก็บรายได้จากปัจจัยการผลิตเหล่านี้แล้วนอกจากจะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ปัจจัยการผลิตในกระบวนการผลิตแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการผลักภาระของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บนั้น ออกไปยังผู้ใช้หรือผู้บริโภคผลผลิตนั้นๆ ที่อาจอยู่นอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรายได้นั้นอยู่ ทำให้ภาระภาษีที่แท้จริงถูกกระจายออกจากพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีนั้นๆ
3. การใช้หลัก “Subsidiarity” ที่กล่าวว่าอำนาจการหารายได้ควรที่จะกำหนดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก

ที่สุดให้มากที่สุด แต่หากการมอบอำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดผล การบิดเบือนหรือส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นๆ จึงอาจมอบหมายให้รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าที่มีศักยภาพในการจัดการที่ดีกว่า ทำหน้าที่แทนได้

หลักการทั้ง 3 ข้อนี้ทำให้เห็นกรอบการพิจารณาการกำหนดรายรับ ที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถ สรุปหลักเกณฑ์ของการกำหนดประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้<sup>3</sup>

1. รายได้หรือภาษีที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นธรรมหรือส่งเสริม การกระจายรายได้ให้มีความเท่าเทียมระหว่างประชาชน ควร เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล
2. รายได้หรือภาษีที่มุ่งหวังเพื่อการรักษาเสถียรภาพของระบบ เศรษฐกิจมหภาค ควรที่จะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในการ ใช้แหล่งรายได้ดังกล่าว
3. หากฐานของภาษีที่มีการกระจายตัวอย่างไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการควรที่จะ เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการดูแล
4. รายได้หรือภาษีที่จัดเก็บกับฐานที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการดูแล
5. รายได้หรือภาษีที่จัดเก็บจากฐานที่ยึดอยู่กับที่ตั้งหรือเคลื่อน ย้ายยาก ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการจัดเก็บจากแหล่งรายได้ดังกล่าว

<sup>3</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Shah (1994) หน้า 30



6. รายได้หรือภาษีที่สะท้อนผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น ค่าธรรมเนียมการให้บริการต่างๆ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้การกำหนดแหล่งรายรับที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การกำหนดรายรับยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดระดับของการกระจายอำนาจที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมได้ เพราะความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังเป็นการสะท้อนความเป็นอิสระและความสามารถในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคิดเอง ทำเองได้ มากน้อยเพียงใด โดยระดับของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พิจารณาจากการกระจายอำนาจการคลัง สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 1.1

14

ตารางที่ 1.1 ระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับความเป็นอิสระ	เครื่องมือที่สะท้อนความเป็นอิสระ	ความหมาย
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการเงินการคลังได้เต็มที่	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตรา ฐานการจัดเก็บได้เองทั้งหมด	มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษีของตนเอง
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตรา ได้เองทั้งหมด	สามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บที่เหมาะสมกับการใช้จ่าย โดยอาจจะระบุอัตราให้หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลช่วยในการจัดเก็บได้

ระดับความเป็นอิสระ	เครื่องมือที่สะท้อนความเป็นอิสระ	ความหมาย
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดฐานการจัดเก็บได้เองทั้งหมด	มีอำนาจในการลดหย่อนการจัดเก็บรายได้จากประชาชนผู้เสียภาษีได้ด้วยตนเอง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนดให้	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดให้และอาจได้รับการแบ่งสรรรายได้จากรัฐบาล	รัฐบาลอาจกำหนดเป็นช่วงของอัตราหรืออัตราสูงสุดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจทางการคลังของตนเอง	อาศัยรายได้จากการจัดสรรแบ่งให้ของรัฐบาลเท่านั้น โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดวิธีการแบ่งให้	เป็นการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งไม่อาจนับว่ามี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง

**ที่มา:** OECD (Organization of Economic-operation and Development). (2002). “Fiscal Design Surveys across Levels of Government,” Tax Policy Studies no 7. Paris: OECD.

จากตารางที่ 1.1 ได้แสดงให้เห็นว่าการให้ความสำคัญกับการหารายรับเองที่เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญในการยืนยันความเป็นอิสระและแสดงถึงความสำเร็จแท้จริงของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมักประสบปัญหาที่คล้ายคลึงอย่างหนึ่งคือ การหารายได้ของตนเองเพื่อใช้ในการสนับสนุนการใช้จ่าย

ตามแผนงานและโครงการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตนเองมักไม่เพียงพอกับความจำเป็นในการใช้จ่ายอยู่เสมอ เหตุผลของปัญหาดังกล่าวเกิดได้จากหลายสาเหตุที่ประกอบทั้งต้นทุนการให้บริการสาธารณะทั้งที่เป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือการให้บริการสวัสดิการสังคม ฯลฯ ที่มีต้นทุนการให้บริการเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าการเพิ่มของรายรับที่มีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนาต้องอาศัยรายได้จากการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลทั้งที่เป็นการจัดเก็บเพิ่มจากฐานรายได้ของรัฐบาลที่อาจเป็นภาษีหรือไม่ใช่ภาษีก็ตาม รวมทั้งการให้ในรูปแบบของเงินอุดหนุนรูปแบบต่างๆ ที่ถูกออกแบบเพื่อเป้าหมายที่แตกต่างกัน ในบทนี้จึงเป็นการอธิบายถึงความสำคัญของการกำหนดประเภทรายรับที่เป็นรายได้จากภาษีและไม่ใช่ภาษีเป็นสำคัญเพื่อให้เข้าใจถึงหลักเกณฑ์ หลักการพื้นฐานของการกำหนดแหล่งรายรับที่รัฐบาลมีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่การพิจารณารายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

## บทที่ 2

# ประเภทรายรับของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน







# ร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่แนวคิดนั้นเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อมีอำนาจ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการดูแลและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในส่วนของการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลได้กำหนดแหล่งรายได้ประเภทต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารเช่นเดียวกัน โดยการกำหนดแหล่งรายได้ได้นั้น ที่ผ่านมาได้อาศัยทั้งในรูปของกฎหมายต่างๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายจัดตั้งของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญของกฎหมายที่มีส่วนในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการระบุถึงประเภทของแหล่งรายได้ของ แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมจากกฎหมายต่างๆ ที่มี อยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้การกำหนดประเภทรายได้ที่ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน เหตุผลของการกำหนดประเภทของ รายได้ที่แตกต่างกันนี้มีที่มาจากความแตกต่างของสภาพโครงสร้าง พื้นฐาน และเศรษฐกิจของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป้าหมายในการบริหารและความรับผิดชอบต่อนหน้าที่การให้บริการ สาธารณะที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ทั้งจากปัจจัยทางการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่นเอง

เมื่อพิจารณาประเภทต่างๆ ของรายได้ที่กำหนดให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในกฎหมายต่างๆ สามารถสรุปได้ดังแสดง ในตารางที่ 2.1 แสดงโครงสร้างรายได้ที่กระจายตามประเภทต่างๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันเมื่อทำการวิเคราะห์ จากสภาพที่เป็นอยู่ของโครงสร้างรายได้ผนวกกับวิธีการจัดสรรรายได้ ในส่วนที่รัฐบาลได้สนับสนุนช่วยเหลือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แสดงในตารางที่ 2.2 แล้วจะพบว่า แหล่งได้รายได้ที่มอบอำนาจและ จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลยังมีข้อที่พึง พิจารณาได้ในประเด็นต่อไปนี้คือ

- 1) ความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองยังมีอยู่มาก ตัวอย่างเช่น รายได้จาก ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ส่วนร่วมในการรับจัดสรรจากรัฐบาลเหมือนกันทุกประเภท หรือ รายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และปิโตรเลียม

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ประเภทต่างๆ

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พัทธา
<b>1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</b>					
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง					
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		/	/	/	/
ภาษีบำรุงท้องที่		/	/	/	/
ภาษีป้าย		/	/	/	/
อากรฆ่าสัตว์		/	/		
อากรรั้งนกอีแอ่น		/	/		
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและ โรงแรม <sup>1)</sup>	/			*	
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร					
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	/	/	/	/	/
รายได้จากทรัพย์สิน	/	/	/	/	/
รายได้จากสาธารณูปโภค	/	/	/	/	/
รายได้เบ็ดเตล็ด	/	/	/	/	/
<b>2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้</b>					
ภาษีมูลค่าเพิ่ม <sup>2)</sup>	/	/	/	/	/
ภาษีธุรกิจเฉพาะ					
ภาษีสุราและเบียร์		/	/	/	/
ภาษีสรรพสามิต		/	/	/	/
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และ ล้อเลื่อน	/				
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์		/	/	/	/

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พัทยา
ภาษีการพนัน		/	/	/	/
ค่าภาคหลวงแร่	/	/	/	/	/
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	/	/	/	/
อื่นๆ <sup>3)</sup>			/		
<b>3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้</b>					
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	/	/	/	/	/
<b>4. เงินอุดหนุน</b>					
ทั่วไป	/	/	/	/	/
ทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ <sup>4)</sup>	/	/	/	/	/
เฉพาะกิจ	/	/	/	/	/

- หมายเหตุ 1) เป็นรายได้เฉพาะของ อบจ. เท่านั้น ยกเว้นภาษีโรงแรมที่ กทม. มีสิทธิจัดเก็บได้
- 2) รวมทั้งจัดสรรให้ตาม พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น (ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) รวมรายได้ตามกฎหมายอุทยาน ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อาชญาบัตรประมง
- 4) ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ 2551

**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2551

ประเภทรายได้จัดสรร	หลักเกณฑ์วิธีการจัดสรร
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)	จัดสรรเป็นรายได้ตามผลการจัดเก็บของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้แก่ เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ดังนี้ 1) ภาษีที่เก็บโดยกรมสรรพากรในเขต กทม. จัดสรรให้ กทม. และภาษีที่เก็บในเขตจังหวัดจัดสรรให้แก่ เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากรแต่ละแห่ง ณ สิ้นปีงบประมาณที่ผ่านมา 2) ภาษีที่เก็บโดยกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดสรรให้ เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ ประชากรแต่ละแห่ง ในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่ เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา โดยภาษีที่จัดเก็บในเขต กทม. และเมืองพัทยাজจัดสรรให้ กทม. และเมืองพัทยา สำหรับภาษีที่จัดเก็บจากเขต เทศบาล และ อบต. จัดสรรให้ตามเกณฑ์ ประชากรแต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
ภาษีสุราและสรรพสามิต	จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่ เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ตามเกณฑ์ประชากรของ อปท. แต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่ กทม. อบจ. ตามผลการจัดเก็บในเขต กทม. และแต่ละจังหวัด



ประเภทรายได้จัดสรร	หลักเกณฑ์วิธีการจัดสรร
ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	จัดเก็บในเขตท้องถิ่นใด ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ.2542	ให้จัดสรรให้แก่ อบท. ในสัดส่วนร้อยละ 19.46 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร และจัดสรรให้แก่ อบท. แต่ละแห่งตามสัดส่วนดังนี้ <b>ส่วนที่ 1</b> จัดสรรให้ อบท. แต่ละแห่งได้รับรายได้ก่อนเงินอุดหนุนเท่ากับปีงบประมาณที่ผ่านมา (2551) <b>ส่วนที่ 2</b> ซึ่งเป็นส่วนที่เหลือจากส่วนที่ 1 ให้จัดสรรโดยร้อยละ 10 จัดสรรให้แก่ อบจ. ตามจำนวนประชากรแต่ละแห่ง และที่เหลือร้อยละ 90 จัดสรรให้แก่ กทม. เทศบาล และ อบต. ตามจำนวนประชากรของแต่ละแห่ง

**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลคือทำให้เกิดการแย่งชิงรายได้ประเภทดังกล่าวด้วยกันเองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาของการจัดสรรรายได้ให้กับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ ปัญหานี้จะแก้ไขได้หากมีการกำหนดความเป็นเจ้าของแหล่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันใหม่ ไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกันอย่างปัจจุบัน

- 2) โครงสร้างรายได้ที่มีการใช้อยู่ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีระหว่าง

เทศบาลและ อบต. ที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างกายภาพทางภูมิศาสตร์และความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่โครงสร้างรายได้ที่เหมือนกัน ดังนั้นความคาดหวังการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีที่สะท้อนความต้องการและความแตกต่างของบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นไม่อาจทำได้ รวมทั้งทำให้โครงสร้างรายได้ที่จะสร้างรายได้ให้เพียงพอกับต้นทุนการใช้จ่ายจึงเป็นเรื่องยากลำบาก

- 3) ชื่อนำสังเกตที่สำคัญของวิธีการจัดสรรรายได้ที่เป็นอยู่นั้น แม้จะมีความพยายามในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน แต่วิธีการจัดสรรถูกจำกัดด้วยข้อมูลและตัวแปรที่สามารถนำมาใช้ในการจัดสรรที่สะท้อนความแตกต่างของภาระการใช้จ่ายและหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ช่องว่างความแตกต่างทางการคลังของรายรับและรายจ่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะต้นทุนการใช้จ่ายในแต่ละภารกิจกับขนาดรายรับที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดรายรับน้อยแต่มีภารกิจที่มีต้นทุนในการจัดการสูงจะไม่มีโอกาสได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มมากขึ้นเพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายภายใต้สูตรวิธีการจัดสรรปัจจุบัน

ปัญหาที่กล่าวมาจึงทำให้ต้องมีการทบทวนการกำหนดรายรับที่เหมาะสมกับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังต้องพิจารณาถึงสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้มีความสอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่ายหรือขนาดภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่แต่ละองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ทั้งนี้การปรับปรุงทั้งสองประการต้องเร่งดำเนินการ เพื่อไม่ให้ความแตกต่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขยายตัวมากกว่าที่เป็น และจะแก้ไขได้ยากลำบากมากขึ้นหากไม่มีการ ดำเนินการใดใด

ที่สำคัญในการพิจารณา การแบ่งสรรความเป็นเจ้าของ ประเภทรายได้ที่มอบหมายให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทรายนั้น ยังต้องคำนึง เป้าหมายการรองรับการทำหน้าที่



แทนรัฐบาลซึ่งอาจมีความแตกต่างกันตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้แก แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิระหว่างเทศบาล อบต. และ อบจ. ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน จะทำให้ประเภทของ รายได้และวิธีการจัดสรรนั้นอาจไม่จำเป็นต้องมีความเหมือนกันทั้งหมด ในทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ ทำให้การกำหนดรายรับนั้นต้องพิจารณาทั้งจากแต่ละประเภทรายได้ว่ามี ความเหมาะสมและความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกันอย่างไร รวมทั้งต้องพิจารณาผลลัพธ์ที่มีต่อขนาด รายได้ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ เป็นความพยายามให้เกิดความเป็นอิสระและความรับผิดชอบทางการคลัง ด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด

# บทที่ 3

ความจำเป็นในการมีแหล่งรายรับ  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





# ดัง


ที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการกำหนดรายรับของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ  
ทำได้อย่างอิสระจากการกำหนดภาวะ  
หน้าที่ที่ถ่ายโอนหรือมอบหมายให้เป็นความรับผิดชอบของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการรับรู้ถึงขนาดความ  
ต้องการใช้จ่ายและประเภทของภาระหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น  
ช่วยทำให้เห็นถึงขนาดที่เหมาะสมของรายรับที่ควรได้รับของ  
แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการรู้ถึงภาระหน้าที่  
ที่ชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นประโยชน์ช่วย  
แสดงถึงประเภทที่เหมาะสมของรายได้ที่ควรมอบให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น หลักการดังกล่าว  
สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ว่า “การเงินตามภาระหน้าที่”  
เป็นหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจการคลังให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังช่วยในการเป็นกลไกใน  
การกำกับ ดูแล และวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นให้มีวินัยทางการคลัง เพราะทำให้ทราบขนาด  
รายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ควรจะมีเพื่อ

สนับสนุนการใช้จ่ายของตนเอง ขึ้นตอนในการกำหนดประเภทแหล่งที่มาของรายรับจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อที่จะทำให้การดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของกระจายอำนาจทางการคลังให้เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดแหล่งรายรับระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสำคัญในเรื่องการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ ที่จำเป็นต้องรู้ประเภทของรายได้ที่จะนำมาใช้สนับสนุนการทำหน้าที่ให้บริการดังกล่าว ตัวอย่างของการให้บริการตามหน้าที่ที่ต้องการความมีประสิทธิภาพและต้องอาศัยกลไกของการหารายได้เป็นเครื่องมือช่วยสนับสนุนนี้ ตัวอย่างเช่นการจัดเก็บขยะ การให้บริการระบบขนส่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ลักษณะของบริการดังกล่าวต้องการวิธีการจัดเก็บรายได้ที่เป็นเสมือนหนึ่งราคาที่สามารถสะท้อนต้นทุน-ผลประโยชน์ที่ผู้ได้รับบริการได้จากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ช่วยให้รู้ถึงขนาดความต้องการของประชาชนต่อบริการสาธารณะนั้น และยังช่วยให้เห็นถึงความสำคัญในการกำหนดแหล่งรายรับที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเชื่อมโยงผลประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ให้บริการกับต้นทุนการให้บริการดังกล่าว ที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการแล้วในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นที่การดำเนินกิจกรรมใดเพื่อให้บริการของท้องถิ่นได้ต้องมีทรัพยากรของตนเองในการผลิตและให้บริการเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรทางการเงิน (Financial Resources) เป็นหัวใจสำคัญที่จะ

ขับเคลื่อนให้เกิดการจัดหาบริการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้แนวคิดของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งมั่นดำเนินการในเรื่องของการจัดให้บริการสาธารณะให้ตรงความต้องการของพื้นที่ที่ให้บริการมากขึ้นที่เป็นเป้าหมายของควมมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเป็นสำคัญ แนวคิดนี้อาจแตกต่างกับการจัดหาบริการภายใต้แนวคิดดั้งเดิมก่อนหน้านี้ที่เชื่อในการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่กำหนดจากรัฐบาลเท่านั้น ทำให้บริการสาธารณะนั้นมีลักษณะที่เหมือนกันในทุกๆ หน่วยให้บริการ (Uniformity) ดังนั้นจึงมีแนวคิดเบื้องต้นในความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องมีรายรับที่เป็นของตนเองให้มากพอต่อการจัดหาบริการสาธารณะและควรมาจากฐานภาษีหรือรายได้ที่มาจากในพื้นที่ตนเองหรือรายรับของตนเองให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระและความสามารถจัดหาให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น ให้ได้ตรงความต้องการของประชาชนท้องถิ่นนั้น และเพื่อส่งเสริมการสร้างความร่วมรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้บริการ โดยมีรายละเอียดของเหตุผลสนับสนุนดังต่อไปนี้

 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายรับเป็นของตนเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องพยายามรักษาดุลการเงินของตนเองไว้ให้ได้ เพราะการกระจายอำนาจทางการคลังที่ได้กล่าวในตอนต้นได้กำหนดระบุประเภทหน้าที่ที่รับผิดชอบไว้แล้ว เพื่อเป็นการสะท้อนความต้องการหรือผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับบริการ รายได้ที่นำมาสนับสนุนการใช้จ่ายสมควรเกิดจากภายในท้องถิ่นเองมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการสะท้อนมาจาก



ความสามารถในการบริหารจัดการทางรายรับจากในพื้นที่ส่วนหนึ่ง (ที่มากขึ้น) เพื่อให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระและความสามารถในการควบคุมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่



เพื่อให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดการพึ่งพิงงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลง ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจในการหารายรับด้วยตนเองที่มากขึ้น วิธีการนี้ย่อมเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายรับของตนเอง เพื่อการใช้จ่ายและพึ่งตนเองทางการคลังมากขึ้น เป็นผลให้ความพยายามดิ้นรนในการขอเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะมีความสำคัญน้อยลง (ในที่นี้หมายถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนที่มีไว้เพื่อดำเนินกิจการที่ไม่สอดคล้องกับการทำหน้าที่ต่างๆ ของห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง)



ทำให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำระบบงบประมาณและการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และเงื่อนไขทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อระดับความพึงพอใจของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้บริหารห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์และต้นทุนในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ประชาชนในพื้นที่จะต้องร่วมรับภาระดังกล่าวร่วมกัน ด้วยเหตุนี้โครงสร้างระบบงบประมาณทั้งด้านรายรับและ

รายจ่ายของท้องถิ่นจะต้องมีการคำนึงถึงขนาดการใช้จ่ายและขนาดรายรับที่เหมาะสมตามความสามารถในการแสวงหารายรับเพื่อใช้ในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ไม่เป็นการกำหนดขนาดรายจ่ายที่เกินตัวและต้องมีความแน่ใจว่าการจัดเก็บรายรับนั้นจะได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านการเมืองในพื้นที่



การกำหนดแหล่งรายรับที่ชัดเจนทำให้เกิดนวัตกรรมของการบริหารจัดการทางด้านรายรับของท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งสร้างความตระหนักถึงขีดความสามารถในการแสวงหารายรับที่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพึ่งพาตนเองในส่วนของงบประมาณด้านรายรับมากยิ่งขึ้น และอาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการเปลี่ยนไปจากเดิม ทั้งในเชิงระบบการบริหารจัดการงบประมาณ ระบบการให้บริการ ซึ่งนวัตกรรมดังกล่าวจะต้องมีการสร้างระบบฐานข้อมูลงบประมาณของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการตัดสินใจในโครงการลงทุนด้านบริการสาธารณะในพื้นที่ได้ถูกต้องและดียิ่งขึ้น

แนวคิดของการกำหนดแหล่งรายรับที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมุ่งเน้นการเป็นแหล่งรายได้ที่มาจากความสามารถในการจัดเก็บของท้องถิ่นเองเป็นหลัก และยังเป็นกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้บริการสาธารณะที่เมื่อมีการร่วมรับภาระต้นทุนให้บริการแล้ว การตัดสินใจถึงขนาดและคุณภาพการให้บริการจะเปลี่ยนจากการทำการโดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวเป็นการร่วมคิดร่วมทำกับประชาชนผู้ร่วมจ่ายเงิน

รายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของรายได้ประเภทต่างๆ แต่ไม่ได้หมายความว่าประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้รับภาระต้นทุนการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เพราะคงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกิดขึ้นได้เพราะขนาดของฐานรายได้ที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่นคงไม่มีขนาดที่มากเพียงพอกับต้นทุนของการให้บริการสาธารณะทั้งหมดได้

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพึ่งการหาเงินทุนจากแหล่งภายนอกซึ่งได้แก่เงินอุดหนุนในรูปของภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องมีหน้าที่ให้การสนับสนุนในการจัดสรรรายได้ดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเผชิญกับข้อจำกัดของรายได้ในท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการจัดหาบริการสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นได้จากหลากหลายเหตุปัจจัย เช่น ฐานภาษีในท้องถิ่น (แม้ว่าจะมีระบบการจัดหารายรับที่สมบูรณ์เป็นอย่างยิ่งแล้วก็ตาม) อาจจะไม่เพียงพอต่อรายจ่าย หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมีแหล่งรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะได้ เพราะว่าตนเอง “ไม่ได้เป็นเจ้าของ” หน่วยงานที่จัดหาบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น บริการจัดหาน้ำประปา เป็นต้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในขั้นตอนของการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมแล้วซึ่งมีเครื่องมือกลไกการขับเคลื่อนที่สำคัญคือการกระจายอำนาจการคลังนั้น การจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับการกำหนดประเภทรายรับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายรับที่เพียงพอกับการจัดหาบริการสาธารณะ

สำหรับสถานการณ์ของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันซึ่งรายละเอียดได้แสดงไว้ในตารางที่ 3.1 แสดงการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตามประเภทรายรับซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 โครงสร้างรายได้ อบต. 2544-2551 (หน่วย: ไร่/ละ)

ประเภทรายได้	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	11.02	11.21	9.85	8.67	8.20	8.26	8.62
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	7.11	7.23	6.91	6.08	5.79	5.84	6.09
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	4.79	4.87	5.20	4.58	4.36	4.40	4.59
ภาษีบำรุงท้องที่	0.40	0.40	0.42	0.37	0.32	0.32	0.34
ภาษีป้าย	0.45	0.45	0.49	0.43	0.42	0.42	0.44
อากรฆ่าสัตว์	0.05	0.05	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02
อากรรังนกอีแตน	0.11	0.11	0.04	0.04	0.06	0.05	0.05
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม	1.31	1.34	0.73	0.64	0.61	0.62	0.64
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	3.91	3.98	2.94	2.59	2.41	2.42	2.52
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	0.89	0.91	1.23	1.08	0.98	0.98	1.02
รายได้จากทรัพย์สิน	2.03	2.06	0.59	0.52	0.50	0.51	0.53
รายได้จากสาธารณูปโภค	0.16	0.16	0.23	0.20	0.21	0.21	0.22
รายได้เบ็ดเตล็ด	0.83	0.85	0.90	0.79	0.72	0.73	0.76

ประเภทรายได้	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
<b>2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้</b>	<b>33.43</b>	<b>33.51</b>	<b>36.21</b>	<b>36.00</b>	<b>33.94</b>	<b>34.04</b>	<b>34.43</b>
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	12.71	11.93	11.57	11.90	11.80	11.77	11.34
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	0.93	0.78	0.78	0.83	0.78	1.00	1.07
ภาษีสุราและเบียร์	2.39	2.83	3.06	2.93	2.36	2.30	2.48
ภาษีสรรพสามิต	6.36	6.35	7.26	6.70	5.87	5.41	5.53
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	5.89	6.37	6.18	5.94	5.56	5.85	6.02
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถยนต์และจักรยานยนต์	4.02	4.31	6.53	7.04	6.94	6.98	7.21
ภาษีการพนัน	0.09	0.09	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04
ค่าภาคหลวงแร่	0.35	0.34	0.28	0.23	0.21	0.27	0.28
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	0.51	0.49	0.42	0.33	0.33	0.38	0.41
อื่น ๆ	0.19	0.02	0.07	0.06	0.04	0.04	0.04
<b>3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้</b>	<b>11.12</b>	<b>19.76</b>	<b>18.89</b>	<b>17.21</b>	<b>19.04</b>	<b>18.41</b>	<b>17.39</b>
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	11.12	19.76	18.89	17.21	19.04	18.41	17.39

ประเภทรายได้	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
4. รวมรายได้ก่อนเงินอุดหนุน	55.57	64.48	64.94	61.88	61.18	60.71	60.44
5. เงินอุดหนุน	44.43	35.52	35.06	38.12	38.82	39.29	39.56
ทั่วไป	14.70	13.87	10.45	16.59	15.53	17.76	29.43
ทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	1.73	11.32	14.19	16.69	15.22	14.46	--
เฉพาะกิจ	28.00	10.33	10.42	4.84	8.07	7.07	10.13
6. รวมทั้งสิ้น	100	100	100	100	100	100	100
จำนวนเงิน (พันล้านบาท)	175.85	184.07	241.95	293.75	327.11	357.42	376.74

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าโดยทางทฤษฎีของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น รายรับที่เพิ่มขึ้นนั้นมุ่งเน้นสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีแหล่งรายรับเพื่อที่จะนำมาจัดหางบบริการสาธารณะจากพื้นที่ของตนเองในสัดส่วนที่มาก อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในส่วนของประเทศไทยนั้นรายรับในส่วนของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจัดเก็บเองและในส่วนของค่าธรรมเนียมนั้นเป็นสัดส่วนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คือ ในส่วนของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วจะคิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละสิบของรายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 - 2551 อีกทั้งในส่วนของรายรับในปีพ.ศ. 2547-2551 นั้นได้แสดงถึงรายรับที่เป็นภาษีที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวโน้มลดน้อยลงต่ำกว่าร้อยละสิบ ในส่วนของรายรับจากรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีที่ประกอบด้วยรายได้จากค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นโดยส่วนมากจะมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าร้อยละห้าของรายรับทั้งหมดอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งผลการจัดเก็บรายได้เองที่อยู่ระดับที่ต่ำเช่นนี้จึงทำให้การพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรทั้งในรูปของภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนมีทิศทางที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ โครงสร้างรายได้ดังกล่าวจึงสะท้อนความเป็นอิสระและความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในระดับที่ต่ำ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลต้องหาทางพัฒนาศักยภาพความเข้มแข็งทางการคลังที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากขึ้น

## ความสำคัญของการกำหนดแหล่งรายรับ



จากประเด็นที่ได้มีการกล่าวไว้ข้างต้นในเรื่องของเหตุผลของการกำหนดแหล่งรายรับที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการกำหนดแหล่งรายรับ จากเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของโลกและภายในประเทศต่างเป็นตัวผลักดันให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาถึงการกำหนดแหล่งรายรับเป็นหัวข้อหนึ่งที่สำคัญยิ่งในกระบวนการกระจายอำนาจ และด้วยความเห็นพ้องต้อง

กันของผู้สนับสนุนความคิดในเรื่องของการกำหนดแหล่งรายรับที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์ว่าหากมีการกำหนดแหล่งรายรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนแล้วจะทำให้เกิดสิ่งดังต่อไปนี้ ที่จะเป็นการส่งผลดีต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น<sup>4</sup> โดยรายละเอียดอาจจะจำแนกได้ดังนี้

### ความมีอิสระหรือความมีเอกภาพทางอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Sovereignty)

ความมีอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้เกิดขึ้นได้จากหลายเหตุปัจจัยซึ่งมาจากการกำหนดแหล่งรายรับให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

<sup>4</sup> Charles E. Mclure and Jorge Martinez-Vazquez, (2001), *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*, The World Bank.





เหตุผลแรกเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับที่เป็นของตนเอง (Own Revenue) หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองที่มาจากการจัดเก็บจากประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นแล้ว และมีอำนาจทางกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้ตามที่ระบุ โดยอำนาจกฎหมายที่กำหนดอาจครอบคลุมตั้งแต่ความสามารถในการกำหนดอัตราและการจัดเก็บได้เอง จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจทางการคลังที่เป็นอิสระมากขึ้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการที่ต้องรอรับรายรับที่มาจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่ว่าจะเป็นการทำผ่านเงินภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนก็ตาม เพราะว่าจะไม่มีความแน่นอนในการได้รับเงินรายรับดังกล่าว เพราะว่าการพิจารณาการจัดสรรรายรับที่เป็นเงินอุดหนุนและเงินอุดหนุนนั้นอยู่ภายใต้การพิจารณาโดยใช้ดุลยพินิจของรัฐบาลส่วนกลางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจมีโอกาสชี้แจงถึงความจำเป็นในการประเมินโครงการ ทำให้มีความไม่แน่นอนทางด้านรายรับนั้นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหรืออิสระที่น้อยกว่าโดยเปรียบเทียบกับการที่มีความสามารถหารายได้มากขึ้น



เหตุผลที่สองคือในเรื่องของรายได้ส่วนเพิ่ม (Marginal Revenue) ที่เป็นประเด็นเกิดจากการที่หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกฎหมายที่รองรับการหารายได้ภายในพื้นที่ของตนเองก็จะทำให้มีรายรับส่วนเพิ่มได้ง่ายกว่าที่มาจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่ว่าจะมาจากกาแบ่งรายได้ภาษีหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือในการดำเนินการหารายรับของตนเอง โดยที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตั้งอัตราภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ (Surcharge Tax) แทนที่อัตราภาษีที่รัฐบาลกำหนดไว้แต่เดิม ซึ่งหมายถึงการให้อำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการให้อิสระในการตั้งอัตราภาษีจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนขนาดรายรับด้วยตนเองให้เพียงพอกับขนาดการลงทุนในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่



เหตุผลที่สามคือ ในเรื่องตัวช่วยทางภาษี (Subsidiarity in taxation) กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการกำหนดแหล่งรายรับเอง ตามที่กฎหมายกำหนด จะช่วยให้ท้องถิ่นนั้นมีอำนาจทางการคลังมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันซึ่งภาษีบางประเภทยังเป็นอำนาจการจัดเก็บของรัฐบาล ด้วยเหตุผลนี้หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจในการหารายรับจากฐานภาษีอื่นๆ มากขึ้นย่อมเป็นการที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้น้อยลงอีกด้วย

## ความรับผิดชอบและการแข่งขันทางภาษี (Accountability and Tax Competition)

การรับผิดชอบและการแข่งขันทางภาษีถือเป็นแนวคิดที่สำคัญในเชิงทฤษฎีซึ่งกฎหมายในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามการแข่งขันทางภาษีนั้นเป็นผลที่ถ่ายทอดจากแนวคิดที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดรายรับในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง ด้วยเหตุผลที่ว่า การกำหนดขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละถิ่นได้เอง ย่อมทำให้ภาระทางภาษีที่ประชาชนแบกรับในแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน สภาวะการแข่งขันนี้เองเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องกำกับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้

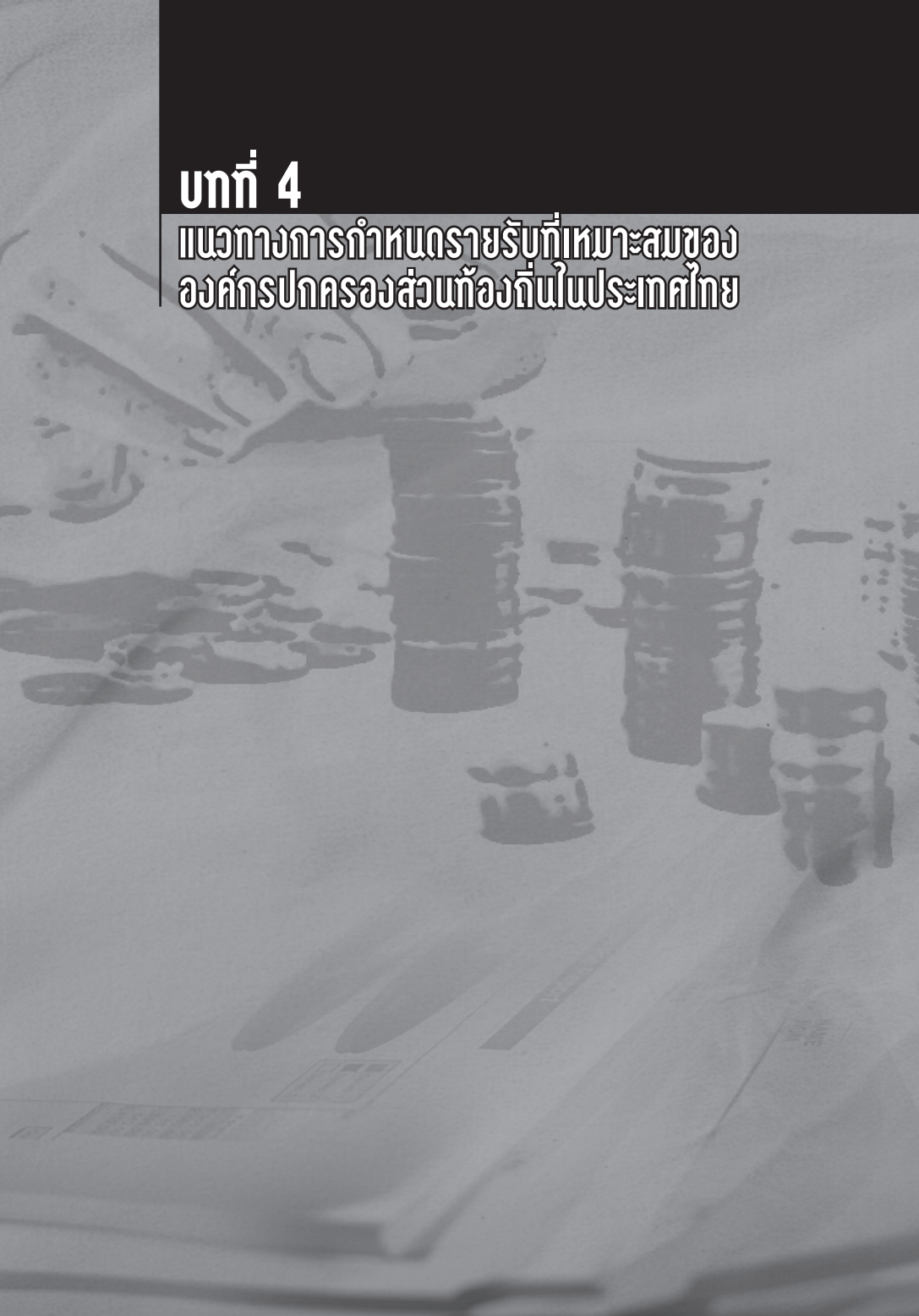
กำหนดโครงสร้างรายได้และอัตราภาษีของตนเองได้อย่างอิสระ หากแต่การจัดเก็บภาษีจะต้องพิจารณาถึงการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นข้างเคียงหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องดูแลการจัดเก็บรายได้ของ **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเพื่อนบ้าน”** ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร เพื่อไม่ก่อให้เกิดความมือคดตีในการเก็บภาษีระหว่างพื้นที่ที่จะกระทบต่อแรงจูงใจในการจ่ายภาษีของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นแนวคิดเรื่องการแข่งขันทางภาษีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกที่สามารถป้องกันพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันอาจสร้างความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพยายามปรับปรุงการทำงานของตนให้สมกับภาษีที่จัดเก็บจากประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

### **การกำหนดแหล่งรายรับกับหลักของผลประโยชน์ (Benefit Principles and Revenue Assignment)**

เนื่องจากการกำหนดแหล่งรายรับนั้นจะมีลักษณะที่มาจากภายในตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องพยายามหาแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณารายได้จากสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับผลประโยชน์ เนื่องด้วยมีความชอบธรรมในการเก็บภาษีมากขึ้นกว่าเดิมที่มีลักษณะการเก็บภาษีที่เป็นลักษณะทั่วไปที่ผู้เสียภาษีนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับผลประโยชน์ซึ่งภายใต้การเก็บภาษีตามหลักของผลประโยชน์นั้นก็มีความเหมาะสมอีกแง่หนึ่งในแง่ที่ว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มากย่อมสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีนั้นมากตามไปด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางการคลังมากขึ้น

# บทที่ 4

แนวทางการกำหนดรายรับที่เหมาะสมของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย





# โดย

ทั่วไปหลักเกณฑ์ของการกำหนด รายรับขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นจะขึ้นอยู่กับโครงสร้าง รายรับนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากภาษีหรือไม่ใช่ภาษีก็ตาม ตลอดจนความสัมพันธ์ของการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่มี ต่อระดับการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จในการจัด เก็บรายได้ของรัฐบาลก็มีผลต่อการกำหนดระบупระเภท รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าการกำหนด แหล่งรายรับของรัฐบาลที่มีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่เพราะไม่มีรูปแบบของการ ออกแบบระบบที่มีการระบุที่ชัดเจนว่ารายได้ประเภทหนึ่ง อาทิเช่น ภาษีประเภทหนึ่งๆ ควรจะเป็นของหน่วยปกครอง ระดับใดได้อย่างชัดเจนไม่ว่าประเทศนั้นจะมีรูปแบบการ ปกครองแบบมลรัฐ (Federal) หรือแบบรัฐเดี่ยว (Unitary) ก็ตาม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น และ ความแตกต่างในโครงสร้างทางสถาบันไม่ว่าทางเศรษฐกิจ

และการเมือง ค่านิยมวัฒนธรรมสังคม ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันยังเป็นเพราะความยุ่งยากในการบริหารภาษีหรือรายได้แต่ละประเภทจะมีแตกต่างกันตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ในแต่ละประเทศ จึงทำให้ภาษีบางประเภทเหมาะสมกับประเทศหนึ่งแต่อาจใช้ไม่ได้สำหรับอีกประเทศหนึ่งก็เป็นได้ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญในการศึกษาถึงการกำหนดแหล่งรายรับของประเทศที่มีระดับการพัฒนาล้ำคลึงกับประเทศไทยที่ต้องรำลึกไว้เสมอว่าการกำหนดแหล่งรายรับนั้นจะไม่มีรูปแบบที่ตายตัวแต่หลักการสำคัญของการกำหนดแหล่งรายรับนั้นจะไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการกำหนดแหล่งรายรับระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคือความพยายามให้ได้มาของความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการบริหารการจัดเก็บ และความเสมอภาค (Equity) ที่เกิดขึ้น ด้านประสิทธิภาพนั้นหมายถึงการที่รายรับที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถสะท้อนศักยภาพทางเศรษฐกิจและความสามารถในการจ่าย (Ability-to-Pay) ที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นรายรับที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น และในขณะเดียวกันนั้นด้านความเสมอภาคนั้นการจัดเก็บรายรับของท้องถิ่นจะต้องไม่ทำให้ “สวัสดิการสังคม” ของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นเกิดการบิดเบือนแตกต่างกันมากจนเกินไป

นอกจากนี้หลักเกณฑ์การเป็นรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องคำนึงถึงความต้องการทางการคลัง (Fiscal Needs) ที่ต้องเป็นการสร้างรายรับให้กับท้องถิ่นที่มากเพียงพอสำหรับการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในระดับหนึ่ง ที่จะกระตุ้นให้เกิดการยอมรับในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนให้เห็นความสำคัญของการจัดเก็บรายได้เพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

# หลักการของการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



เงื่อนไขของการกำหนดรายรับที่กล่าวมาเบื้องต้นจึงทำให้การหาแนวทางของหลักเกณฑ์การกำหนดแหล่งรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ที่โดยทั่วไป

แล้วมีหลักการของการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่อย่างน้อย 5 ประการที่ต้องคำนึง ได้แก่

## 1) ความเพียงพอและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนรายรับ (Revenue Adequacy and Flexibility)

โดยทั่วไปแล้วไม่ว่าการลงทุนใดใดนั้น ผู้ผลิตต่างย่อมต้องการผลตอบแทนที่เพียงพอต่อเงินลงทุนที่ได้ใช้ไปนั้นๆ ซึ่งหากการลงทุนใดๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนหรืออาจไม่สามารถที่จะสร้างรายรับที่เพียงพอกับการตัดสินใจลงทุนดังกล่าว ก็อาจจะเรียกได้ว่าไม่คุ้มค่ากับการลงทุนไม่ว่าจะมองจากมุมมองทางด้านตัวเงิน เวลา หรือแรงอุตสาหกรรมที่ลงไป ดังนั้นการกำหนดประเภทของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลตอบแทนที่แม้ว่าการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มุ่งเพื่อสร้างกำไร แต่เป็นไปเพื่อสร้างความเป็นดีอยู่ดีของประชาชนในพื้นที่ การกำหนดแหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอย่างน้อยควรที่จะสะท้อนผลประโยชน์ที่



ประชาชนได้รับจากการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจในการจ่ายจากประชาชนเพื่อเป็นรายรับมาใช้สนับสนุนการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีรายได้ที่มากเพียงพอในการทำหน้าที่

อีกทั้งในปัจจุบันนี้ที่ต้นทุนของการทำหน้าที่ตามแผนงานและโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมักจะเพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะสาเหตุจะมาจากระดับเงินเฟ้อ หรือว่าจากการที่ประชากรในท้องถิ่นเองที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนในการให้บริการสาธารณะมีมากยิ่งขึ้น ปัจจัยเหล่านี้ย่อมต้องการให้การปรับเปลี่ยนประเภทและขนาดของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ง่ายขึ้น หรือกล่าวอีกแง่หนึ่งคือ รายรับนั้นต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่

## 2) ความเสมอภาค (Equity)

หากพิจารณาในเรื่องหลักความสามารถในการจ่าย (Ability-to-Pay Principle) สิ่งที่สังคมส่วนรวมพึงปรารถนาเป็นพื้นฐานคือการให้บุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายสูง (รายได้สูง) นั้นต้องเสียภาษีหรือถูกจัดเก็บในอัตราที่สูงกว่าบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายต่ำ (รายได้ต่ำ) ในการบริโภคสินค้าหรือบริการหนึ่งหน่วยเท่ากัน ซึ่งในที่นี้จะเรียกได้ว่าเป็นการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า

แต่หากกล่าวถึงเรื่องความเท่าเทียมในบริบทของการเก็บภาษีหรือหาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางทฤษฎีแล้วมีมิติในการพิจารณาอยู่ 3 มิติ คือ หนึ่ง เรื่องความเสมอภาคในแนวตั้ง (Vertical Equity) สอง เรื่องความเสมอภาคในแนวนอน (Horizontal Equity) สาม เรื่องความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ในส่วนของ

ความเท่าเทียมทางแนวตั้งของการหารายได้หรือการเก็บภาษี ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานของความสามารถในการจ่ายซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจ่ายมากกว่านั้นก็ควรจะจ่ายในจำนวนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ของตนเองได้ ส่วนในเรื่องของความเสมอภาคในแนวนอนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมือนกันทางรายได้ทุกประการ ดังนั้นในการจ่ายแล้วประชาชนในท้องถิ่นที่มีความเหมือนกันนั้นสมควรที่จะต้องได้รับการปฏิบัติหรือการถูกจัดเก็บที่เท่ากันด้วย นั่นคือควรจะจ่ายในอัตราที่เท่ากัน ในส่วนสุดท้ายเรื่องของความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองก็คือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งนั้นไม่ควรที่จะต้องเสียภาษีในอัตราที่มากกว่าอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งมากเกินไป เพียงเพราะว่าเขานั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่หนึ่งมากกว่าอยู่ในอีกพื้นที่หนึ่ง โดยรายละเอียดของความเท่าเทียมทั้งสามมิตินี้ยังต้องพิจารณารวมถึงความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย ซึ่งรายละเอียดเรื่องนี้จะได้ขยายความต่อไป

### 3) ความสามารถและความเป็นไปได้ในการจัดการ (Administrative Capacity and Feasibility)

เนื่องจากแหล่งที่มาของรายได้นั้นมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและความชำนาญ ความสามารถในการจัดเก็บรายรับและการระบุถึงเป้าหมายในการจัดเก็บ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า **“ความสามารถในการจัดการ”** อย่างไรก็ตามในเรื่องของต้นทุนในการจัดเก็บนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญที่ต้องใส่ใจในเรื่องนี้ด้วย เนื่องด้วยโดยปกติแล้วในประเทศกำลังพัฒนานั้นจะมีประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ (Informal Sector) กล่าวคือ ประชาชนที่โดยปกติแล้วไม่ต้องเสีย

ภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างไร เนื่องจากมิได้ทำงานอยู่ในรูปของบริษัทหรือหน่วยธุรกิจหรือราชการ แต่กลับประกอบอาชีพที่เป็นเจ้าของธุรกิจของตัวเองหรืออยู่ในธุรกิจนั้นโดยไม่ต้องจดทะเบียนกับทางการหรือที่เราเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การจ้างงานตัวเอง” ซึ่งทำให้ต้นทุนในการจัดเก็บนั้นสูงจนอาจจะสูงกว่าค่าเฉลี่ยของรายได้ที่ได้รับ

จากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจะพบว่า การกำหนดแหล่งรายรับที่มีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหลักเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) เพราะบางกรณีรายได้บางประเภทอาจมีความเหมาะสมที่จะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพราะการที่มีต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูงทำให้หากรายได้นั้นเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วอาจจะไม่มีความสามารถในการดำเนินการจัดเก็บ ทำให้มีการรั่วไหลหรือการหลีกเลี่ยงภาษีได้ง่ายทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจบริหารจัดการเก็บรายได้ประเภทดังกล่าวได้ด้วยอย่างของรายได้ประเภทนี้ได้แก่ภาษีที่มีความสามารถในการเคลื่อนย้ายได้ง่าย อาทิเช่น ภาษีที่เกิดจากการขาย (Sales Tax) เป็นต้น ลักษณะของประเภทรายได้เหล่านี้จึงอาจมอบหมายให้เป็นของรัฐบาลที่มีอำนาจและความสามารถในการจัดการที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4) การยอมรับทางการเมือง (Political Acceptability)

เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานรัฐโดยทั่วไปมักประสบปัญหาการยอมรับของประชาชนเพราะเป็นการสูญเสียเงินออกจากประชาชนถึงแม้รับรู้ว่าจะนำรายได้ที่ถูกจัดเก็บไปนั้นเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะก็ตาม การสูญเสียรายได้นั้นทำให้ประชาชนทุกข์ คนรู้สึกถึงความสามารถในการใช้จ่ายของตนเองลดน้อยลง ทำให้การจัดเก็บรายได้ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมักมีความใกล้ชิด

และรู้จักโดยประชาชนในพื้นที่ จึงมักได้รับการต่อต้านและไม่ได้เป็นที่ต้องการหรือยอมรับของประชาชน อย่างไรก็ตาม สำหรับรายรับของรัฐบาลในบางประเภทที่เป็นรายรับที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับได้มากกว่า เพราะการกระจายตัวของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บนั้นอยู่ในระดับกว้างที่ทุกๆ คนร่วมรับรู้ จึงทำให้ประชาชนผู้จ่ายไม่รู้สึกเป็นเรื่องที่ถูกเอาเปรียบหรือเป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่เหมือนกรณีภาษีที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเพราะความใกล้ชิดและความแตกต่างที่อาจมีขึ้นในการจัดเก็บระหว่างประชาชนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำให้ประชาชนผู้จ่ายภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมในการจ่ายภาษี แต่ในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นมักไม่คิดถึงผลประโยชน์ที่ต่างได้รับแตกต่างกันตามประเภทของบริการสาธารณะของท้องถิ่น ทำให้ในบางกรณีที่ประชาชนกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนไหวของการเมือง (Political Sensitive) ก่อเกิดคำถามที่อยู่บนพื้นฐานของคุณค่าที่สังคมมีให้ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนหรือส่วนใหญ่ของท้องถิ่นที่มีต่อการจัดเก็บรายได้หรือภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ควรจะมีการเก็บภาษีทรัพย์สินจากโรงเรือนหรือที่ดินหรือไม่ อีกทั้งความอ่อนไหวทางการเมืองในบางครั้งนั้นขึ้นอยู่กับคนเฉพาะกลุ่ม เช่น ควรเก็บภาษีจากผู้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของท้องถิ่นและมีศักยภาพในการจ่ายมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นที่อาจไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าบริการสำหรับประโยชน์ที่ได้รับหรือไม่ จึงทำให้การยอมรับทางการเมืองเป็นสิ่งที่ต้องใส่ใจในการหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดีโดยทั่วไปแล้วหากการเก็บภาษีนั้นเป็นภาษีทางอ้อม (เป็นภาษีที่ผู้ที่ถูกเก็บภาษีนั้นสามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้) และไม่ได้เป็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนนัก (เช่น ไม่ต้องผ่านความเห็นของสภา) มักจะส่งผลต่อความอ่อนไหวทางการเมืองที่น้อยกว่า

## 5) ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)

รายรับของรัฐนั้นย่อมมีผลต่อการตัดสินใจในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ซึ่งโดย “ความเชื่อ” ทางเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปแล้วการที่ไม่มีกลไกใดๆ ก็ตามที่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรของปัจเจกชนนั้นบิดเบือนไปจะเป็นสิ่งที่ “สังคม” พึงปรารถนาที่สุด เพราะฉะนั้นการกระทำใดก็ตามที่มีผลให้บิดเบือนการตัดสินใจของปัจเจกชน (คนแต่ละคน) นั้นจะมีผลทำให้เรียกได้ว่าไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ


อย่างไรก็ดีในโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลนั้นเป็นผู้ที่มีบทบาทที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ แน่หนอนว่าการเก็บภาษีนั้นเป็นเครื่องมือในการเลี้ยงตัวเองของรัฐบาลด้วยส่วนหนึ่ง ดังนั้นหากมีการเก็บภาษีเกิดขึ้น ภาษีที่พึงปรารถนาในมุมมองของควมมีประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจก็คือภาษีที่มีผลให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างปัจเจกชนให้น้อยที่สุด ในที่นี้การประเมินการกำหนดประเภทรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องระมัดระวังในการออกแบบที่จะต้องไม่ให้เกิดการบิดเบือนของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่ต้องการ ประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีนั้นจึงต้องไม่ทำให้มีการตัดสินใจของประชาชนต่อการผลิต การบริโภค การจ้างงาน ฯลฯ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกระทบในทิศทางที่ไม่ต้องการจนเกินไป


ทั้งนี้ ข้อเสนอในทางปฏิบัติที่จะใช้เป็นกรอบในการกำหนดภาษีหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้









ภาษีหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะยึดติดกับพื้นที่ของท้องถิ่นมากที่สุด (Immobility) เนื่องจากหลักการ

ที่สำคัญในการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังนั้น มีพื้นฐานแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องความเป็นผู้รับบริการสาธารณะ จากการศึกษาที่ประชาชนเป็นผู้แบกรับภาระทางภาษีของท้องถิ่นที่ ตนอาศัยอยู่ ดังนั้นประเภทภาษีจัดเก็บเองในท้องถิ่นจึงควร ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งหมายรวมถึงทั้งกิจกรรมของประชาชน กลุ่มธุรกิจ กระทั่งกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ในกิจการภาครัฐ และ/หรือรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เพื่อเป็นการให้ภาษีที่จัดเก็บซึ่ง ยึดติดกับพื้นที่เป็นตัวกำหนดความสามารถทางการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เองในระดับหนึ่งในการให้บริการ สาธารณะตามศักยภาพทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ ฟังมี อาจกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีโดยยึดติดกับพื้นที่ นั้นมี เป้าหมายเพื่อสะท้อนต้นทุนและผลประโยชน์ในการทำหน้าให้ ให้บริการสาธารณะ

 แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสะท้อน ผลประโยชน์หรือต้นทุนการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น มากที่สุด รวมทั้งรักษาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของ ท้องถิ่นมากที่สุดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ ร่วมกัน (Accountability) ในการให้บริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น

 ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่แข่งขันกับการ จัดเก็บรายได้ภาษีของรัฐบาล

 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ฐานร่วมกับภาษีของรัฐบาล ได้ แต่ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดวิธีการจัดสรรคืนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

-  ภาษีที่จัดเก็บภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ส่งผลกระทบ (Spillover) ของการหารายได้ไปนอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บรายได้นั้นๆ
-  ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถเพิ่มขึ้นได้ตามสภาพการพัฒนาของเศรษฐกิจของท้องถิ่น เพื่อลดการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล
-  ควรส่งเสริมให้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนต้นทุนการใช้จ่ายเพื่อให้บริการสาธารณะและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นให้มากที่สุด
-  ควรควบคุมต้นทุนการบริหารการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต่ำที่สุด
-  ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องง่ายต่อการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น

ตารางที่ 4.1 ตัวอย่างของการกำหนดรายรับให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทของรายรับ	อำนาจในการกำหนด		การบริหารจัดการและการจัดเก็บ	หมายเหตุ
	ฐาน	อัตรา		
ภาษีศุลกากร	C	C	C	ภาษีนำเข้า ส่งออก
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	C	C	C	ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายได้
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	C	C, S, L	C	เพื่อการกระจายรายได้และเคลื่อนย้ายได้

ประเภทของรายรับ	อำนาจในการกำหนด		การบริหารจัดการและการจัดเก็บ	หมายเหตุ
	ฐาน	อัตรา		
ภาษีจากความมั่งคั่ง	C	C	C	มุ่งเพื่อการกระจายรายได้
ภาษีสรรพสามิตจากเหล้า และยาสูบ	C, S, L	C, S, L	C, S, L	ดูแลสุขภาพของประชาชนร่วมกัน
ค่าธรรมเนียมจากการพนัน	S, L	S, L	S, L	ความรับผิดชอบร่วมกัน
ค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ	S, L	S, L	S, L	หลักผลประโยชน์สำหรับบริการจากท้องถิ่น
ค่าสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	C	C, S, L	C	แหล่งทรัพยากรไม่ได้กระจายอย่างทั่วไป และเพื่อรักษาทรัพยากรที่มี
รายได้จากการอนุรักษ์ธรรมชาติ	S, L	S, L	S, L	เพื่อรักษาทรัพยากรของท้องถิ่น
ภาษีจากน้ำมัน	C, S, L	C, S, L	C, S, L	เพื่อแสดงการใช้ประโยชน์จากบริการถนน
ภาษีจากการปล่อยมลพิษอากาศ	C, S, L	C, S, L	C, S, L	สะท้อนต้นทุนการแก้ไขปัญหา
ค่าธรรมเนียมการใช้สวนสาธารณะ	L	L	L	กำกับการใช้ประโยชน์ไม่ให้มีมากเกินไป
ค่าธรรมเนียมการอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่น	S, L	S, L	S, L	สะท้อนประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น



ประเภทของรายรับ	อำนาจในการกำหนด		การบริหารจัดการและการจัดเก็บ	หมายเหตุ
	ฐาน	อัตรา		
ภาษีทรัพย์สิน	C, L	L	L	ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ และสะท้อนประโยชน์จากบริการท้องถิ่น
ค่าธรรมเนียมการใช้บริการ	C, S, L	C, S, L	C, S, L	สะท้อนประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น

หมายเหตุ C = รัฐบาล

S = ท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

L = ท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาล อบต.

ที่มา: ดัดแปลงจาก Anwar Shah (1994) *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries and Emerging Market Economies*, in Policy and Research Series No. 23, Washington D.C.: World Bank.

## ข้อเสนอการพัฒนาารายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการและตัวอย่างของประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา เมื่อพิจารณาในกรณีของประเทศไทยแล้ว จะพบว่าโครงสร้างรายได้ขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันขาดการพัฒนาและปรับปรุงตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมามีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นทั้งการเพิ่มประเภทรูปแบบใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ อบต. รวมทั้งการขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้นตามกฎหมายต่างๆ แต่การพัฒนาการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังอย่างแท้จริงให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นไม่ได้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกัน จึงเป็นผลให้ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งตนเองไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระและมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ รายได้ส่วนใหญ่ที่มีอยู่ยังต้องรอรับการสนับสนุนช่วยเหลือจากการจัดเก็บและจัดสรรจากรัฐบาล<sup>5</sup> ประกอบจากโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการแบ่งออกเป็นสองระดับคือระดับขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดอย่าง อบจ. ขณะเดียวกันระดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ดูแลในบางส่วนของพื้นที่อย่าง เทศบาล อบต. รวมทั้งการบริหารในพื้นที่ที่ถูกออกแบบเป็นพิเศษแบบ กทม. และเมืองพัทยา นั้น ความแตกต่างของโครงสร้างการบริหารและบทบาทอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนที่แตกต่างกัน ทำให้โครงสร้างรายได้ที่กระจายอำนาจมอบให้เป็นหน้าที่ดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้น จึงไม่จำเป็นที่ต้องมีโครงสร้างรายได้ที่เหมือนกัน เนื่องจากภาวะความรับผิดชอบในหน้าที่ที่แตกต่างกัน ความจำเป็นของแหล่งรายได้ที่จะนำมาใช้สนับสนุนรายจ่ายจึงไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งหมด

แนวคิดของการจำแนกโครงสร้างรายได้ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรนำมิติด้านความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ที่มีอยู่ ระดับความแตกต่างการพัฒนา อาทิเช่น ระดับความเจริญของธุรกิจ เศรษฐกิจ และความเป็นเมือง - ชนบท เป็นต้น มาร่วมเป็นปัจจัยกำหนดประเภท

<sup>5</sup> ดูตารางที่ 3.1

รายได้ที่มอบหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้ฐานรายได้ที่นั่นสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดเก็บรายได้สะท้อนสภาพแท้จริงของพื้นที่ท้องถิ่น ทั้งด้านต้นทุนและความต้องการบริการสาธารณะที่แท้จริงของประชาชน

ข้อเสนอแหล่งรายได้ใหม่ที่แม้อาจจะมีตัวอย่างแหล่งรายได้หลายประเภทที่ใช้ได้ผลดีในประเทศที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย แต่ในบริบทของประเทศไทยที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเองแล้ว ประเภทของแหล่งรายได้ที่ควรได้รับการพิจารณาให้มีการพัฒนาขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นที่น่าสนใจคือ

### ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)

เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่าเป็นภาษีที่มีความเหมาะสมกับการเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด สาเหตุเพราะเป็นภาษีที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถสะท้อนระดับความเจริญและต้นทุนการให้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ได้ดี ซึ่งในปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยมีการใช้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ที่ถูกใช้เสมือนหนึ่งเป็นภาษีทรัพย์สิน แต่เพราะความล้าสมัยและการยกเว้นลดหย่อนที่มีการกำหนดขึ้นในการบริหารการจัดเก็บของภาษีทั้งสองชนิดนี้ ทำให้คุณค่าความเป็นภาษีทรัพย์สินลดน้อยลง ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายภาษีทั้งสองนั้นทำให้การจัดการตามหลักของการเป็นภาษีทรัพย์สินไม่สามารถทำได้ เพราะเนื่องจากวิธีการจัดเก็บที่ใช้ฐานในการคิดภาษีจากรายปี ซึ่งเป็นฐานการคำนวณภาษีจากรายได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สิน หรือที่เรียกว่า (Income Base) แทนที่จะใช้มูลค่า

ทรัพย์สิน (Wealth Base) ดังนั้นผลที่เกิดขึ้นจึงเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่จะเช่าทรัพย์สินแทนที่จะเป็นการจัดเก็บจากเจ้าของทรัพย์สิน รวมทั้งอัตราภาษีที่ใช้คิดคำนวณในการจัดเก็บอยู่ที่ร้อยละ 12.5 ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่สูงทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการเสียภาษีและมีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีมาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขให้มีการปรับปรุงหรือนำภาษีทรัพย์สินที่แท้จริงมาใช้ ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลมีแนวคิดในการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทน โดยวัตถุประสงค์และหลักการสำคัญของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีดังนี้คือ

- 1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม โดยจะยกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีโครงสร้างไม่ยุติธรรมระหว่างผู้เสียภาษี
- 2) มิได้ต้องการเน้นการหารายได้ แต่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยการทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินลดลง เพราะจะเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่มีทรัพย์สินเท่านั้น
- 3) จัดเก็บบนฐานความมั่งคั่ง (Wealth Base) ของผู้เสียภาษีมิใช่ฐานรายได้ (Income Base)

นอกจากการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีการออกแบบใหม่มาใช้ จะช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจและสร้างความอิสระทางการคลังอย่างแท้จริงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีความเข้มแข็งและรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นเองแล้ว ยังคาดว่าจะมีผลทางอ้อมในการเป็นกลไกช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสียภาษีให้สนใจการทำหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำเงินภาษีที่จัดเก็บไปใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมตรงกับความต้องการมากขึ้น ซึ่งจะช่วย

ส่งเสริมให้เกิดกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการมีภาษีทรัพย์สินนั้นยังมีผลกับการแก้ไขปัญหาในระดับชาติได้อีกคือ การช่วยลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรและทำให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง

### ภาษีเก็บจากการอยู่อาศัย (Inhabitant Tax)

เป็นภาษีเก็บจากการอยู่อาศัยในพื้นที่ของท้องถิ่นของประชาชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการเก็บเอง เหตุผลสนับสนุนการจัดเก็บภาษีนี้เนื่องจากหลัก “ผลประโยชน์” ที่ประชาชนอยู่อาศัยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรร่วมรับภาระต้นทุนการให้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการจัดเก็บนั้นอาจทำได้โดยพิจารณาจากจำนวนประชากรที่พักอาศัยในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นและอัตราภาษีที่ใช้คำนวณกำหนดโดยรัฐบาลที่บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมิให้เกิดปัญหาการเคลื่อนย้ายของประชาชนในกรณีที่มีอัตราภาษีไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น รายได้ภาษีนี้จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจดูแลประชาชนในเขตพื้นที่ตนเองมากขึ้น เพราะขนาดของรายได้จะขึ้นกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริง

### รายรับจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Related Revenues)

เป็นข้อเสนอแหล่งรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษีที่คิดจัดเก็บจากกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะในกิจกรรม “ที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ด้านหนึ่งที่ได้

มีการถ่ายโอนให้เป็นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลายรูปแบบของปัญหาที่เกิดขึ้น รูปแบบการประยุกต์ใช้เครื่องมือต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาจึงต้องมีเครื่องมือที่มีความแตกต่างกันไปด้วย ตัวอย่างของการใช้เครื่องมือทางการคลังที่ได้มีการเสนอให้เป็นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีซากบรรจุภัณฑ์ (Packaging Tax) ภาษีผลิตภัณฑ์ร่วมกับการประกันการซื้อคืน (Product Charge and Buy-Back Guarantee Scheme)<sup>6</sup> ตัวอย่างทั้งสองเป็นกรณีของการเก็บภาษีจาก “การทิ้ง” ซากหรือกากสินค้าที่ใช้แล้วทั้งจากการผลิตหรือการบริโภคของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่ารายได้จากกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมเหล่านี้อาจไม่ได้มุ่งเพื่อการเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของท้องถิ่น ที่ต้องการนำไปแก้กับการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องตามหลักทางวิชาการ โดยในบางกรณีของปัญหาที่เกิดขึ้นอาจต้องมีการออกแบบของเครื่องมือที่จะใช้ร่วมกับรัฐบาลหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้การใช้เครื่องมือสามารถทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### ค่าธรรมเนียมการใช้บริการ (User Charges)

เป็นแหล่งรายได้อีกประเภทหนึ่งที่สะท้อนการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี เพราะเป็นการแสดงผลประโยชน์ (Benefit) ของประชาชนผู้ได้รับบริการนั้นได้อย่างชัดเจน ตัวอย่างของการเก็บค่าธรรมเนียมที่มีการใช้อยู่แล้วในพื้นที่ท้องถิ่นคือ ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ค่าบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการเป็นเสมือนการคิดต้นทุนการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ควรที่จะต้องมีการขยายการประยุกต์ใช้ให้เพิ่มมากขึ้นกับการให้

<sup>6</sup> ดู ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550)

บริการสาธารณะที่สามารถจำแนกแยกกลุ่มผู้ได้ประโยชน์จากบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วการคิดค่าธรรมเนียมการให้บริการนั้นสามารถทำได้กับการให้บริการที่สามารถระบุประชาชนผู้ได้ประโยชน์ได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การคิดค่าธรรมเนียมการให้บริการยังเป็นประโยชน์ในการเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ให้ข้อมูลกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ให้บริการนำไปใช้พิจารณาต้นทุนและขนาดการให้บริการที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนที่ได้รับบริการได้ว่าควรมีขนาดและคุณภาพการให้บริการเป็นอย่างไร เพราะทั้งสองฝ่ายสามารถเห็นผลจากการให้บริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามในการนำค่าธรรมเนียมการให้บริการมาประยุกต์ใช้นั้นมีข้อพึงระมัดระวังอยู่สองประการสำคัญคือ

- 1) การคิดอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับการให้บริการ เพราะการให้บริการสาธารณะหลายประเภทอาจมีต้นทุนที่สูงมาก จนหากนำค่าธรรมเนียมการให้บริการมาประยุกต์อย่างเต็มรูปแบบตามต้นทุนการให้บริการแท้จริง ประชาชนผู้รับบริการอาจไม่สามารถรับภาระได้ โดยเฉพาะกับประชาชนที่มีฐานะยากจน ดังนั้นจึงอาจต้องมีการจำแนกประเภทของต้นทุนการให้บริการระหว่างการเป็นบริการสาธารณะกับที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของผู้รับบริการนั้น หรืออาจมีการคิดค่าธรรมเนียมการบริการที่ให้แก่ประชาชนที่ต่ำกว่าต้นทุนแท้จริง วิธีดังกล่าวจึงอาจทำให้การยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นกับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากยิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นด้วย
- 2) การนำหลักการคิดค่าธรรมเนียมการให้บริการมาใช้หารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักประสบปัญหาที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงในการจัดหาอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการที่แท้จริง

ของประชาชน ทำให้เป็นภาระต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของท้องถิ่น ซึ่งปัญหาทั้งสองมักถูกยกมาเป็นข้ออ้างในการไม่นำรายได้ประเภทนี้มาใช้ในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ประกอบกับปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่น เพราะรายได้จากค่าธรรมเนียมการให้บริการเป็นสิ่งที่สามารถรับรู้ภาระได้ชัดเจนของประชาชนจึงมักเรียกร้องกับนักการเมืองในท้องถิ่นในการปฏิเสธภาระดังกล่าว ดังนั้นจึงเป็นความท้าทายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความเข้าใจกับประชาชนถึงความสำคัญและความมีประสิทธิภาพของรายได้จากการใช้ค่าธรรมเนียมการให้บริการ เพื่อเป็นเครื่องมือกำหนดขนาดการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น

### ค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะจากแรงงานต่างด้าว

63

เนื่องปัจจุบันจากการที่มีแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ได้รับบริการสาธารณะต่างๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน แต่ไม่ได้ร่วมรับภาระต้นทุนในรูปแบบต่างๆ จากการให้บริการสาธารณะดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรพิจารณากำหนดอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้ด้วย ทั้งในรูปการจัดเก็บโดยตรงหรือการให้หน่วยงานอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลบุคคลต่างด้าวทำหน้าที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ที่อาจมีประสิทธิภาพในการจัดการที่ดีกว่าแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วส่งมอบรายได้ที่ได้รับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป



## การกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความมั่นคงทางการเงินของตนเอง เนื่องจากแหล่งรายได้ต่างๆ ที่มีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายที่ นอกจากการเป็นการสนับสนุนด้านต้นทุนบริการสาธารณะแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นในการลงทุนทั้งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสาธารณประโยชน์หรือเพื่อเป็นการสร้างรายได้ของตนเองในอนาคต จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหาแหล่งเงินอื่นๆ นอกเหนือจากการช่วยเหลือในรูปแบบของเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้มีการเพิ่มศักยภาพการให้บริการสาธารณะของพื้นที่ที่รับผิดชอบในอนาคต อาจกล่าวได้ว่าการเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรทางการเงินจะทำให้การให้บริการสาธารณะปรับเปลี่ยนจากการทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากทางกฎหมายเป็นการพัฒนาการให้บริการเชิงรุกมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืม หรือการลงทุนในตลาดทุนจำเป็นต้องอยู่บนเงื่อนไขวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กัน เพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดภาวะสมดุลระหว่างเสถียรภาพและความมีอิสระทางการเงินการคลัง อย่างไรก็ตามการพัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินทั้งจากการกู้ยืม และตลาดทุนนั้นเป็นช่องทางสนับสนุนการด้านการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้มากขึ้นควบคู่กับการขยายทรัพยากรที่สำคัญที่สุดคือการปรับโครงสร้างรายได้ที่มีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ในประเภทภาษีที่ท้องถิ่นได้รับอำนาจในการจัดเก็บแล้วให้เต็มที่หรือการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บ ในประเด็นดังกล่าวการ

เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บยังประกอบด้วยหลักการกำหนดประเภท รายรับ (Revenue Assignment) ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง อีกประการ นั้นมาจากความยินดีที่จะจ่าย (Willingness to Pay) ของผู้มีภาระทางภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่ ผู้ประกอบการ ในประเภทภาษี อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นควรมีเงื่อนไขในการชักจูงใจให้ผู้มีภาระทางภาษีมีความเต็มใจที่จะ จ่ายภาษีให้แก่ท้องถิ่น อาทิ การเพิ่มระดับความสามารถในการให้บริการ สาธารณะจนเป็นที่พึงพอใจของประชาชนเพื่อให้ประชาชนเล็งเห็นว่าภาษี ที่จ่ายให้แก่ท้องถิ่นนั้นนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์โดยตรงภายในพื้นที่ การ ยกเว้น หรือการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้มีรายได้ต่ำ เป็นต้น





รูปแบบการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำทั้งการ เพิ่มโอกาสจากการกู้ยืมโดยตรงจากสถาบันการเงินต่างๆ และการกู้ยืม ทางอ้อมซึ่งในการสร้างเงื่อนไขของการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการศึกษาวางกรอบแนวทางที่รัดกุมเพื่อเป็นการป้องกัน ปัญหาการไม่มีวินัยการเงินการคลังในการกู้ที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลัง ของประเทศได้

โดยทั่วไปแล้วการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่ง ออกได้ 4 ประเภท ได้แก่

**ประเภทที่หนึ่ง** เป็นการกู้ยืมผ่านการให้รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง แล้วนำเงินที่ได้จากการกู้ส่งผ่านเงินดังกล่าวให้ท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง



**ประเภทที่สอง** เป็นกู้ยืมผ่านการให้ตัวกลางทางการเงิน สาธารณะเป็นผู้จัดสรรเงินกู้ (A Public Financial Intermediary) กลไกการ กู้ยืมเงินแบบนี้เป็นที่นิยมในประเทศกำลังพัฒนาในการจัดสรรเงินทุน

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยช่องทางของแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเกิดได้จากหลายช่องทางได้แก่

-  เงินจากการที่รัฐบาลนั้นให้เงินทุนแรกเริ่มมาตั้งกองทุนหรือการบริหารการเงินของรัฐบาลมาให้ (Government and/or Donor Fund)
-  เงินที่ได้จากการฝากเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตัวเอง (Local Government Deposits)
-  เงินที่ได้จากการบังคับฝากเงินหรือหักจากการประกอบการของสถาบันการเงิน (Regulated Institution Savings)
-  เงินที่ได้จากตลาดทุน (Competitive Capital Market)

กองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นนั้นจะนำเงินที่ได้มานี้จัดสรรเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการกู้ยืมเงินเพื่อไปใช้ในการลงทุนต่างๆ<sup>7</sup>

**ประเภทที่สาม** เป็นกลไกกู้ยืมโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Direct Borrowing) กลไกนี้มีวิธีการที่ปฏิบัติอยู่สองวิธีกล่าวคือ

-  การกู้ยืมกับธนาคารหรือสถาบันการเงินโดยตรง
-  การกู้ยืมผ่านการออกขายพันธบัตรหรือการกู้ยืมจากประชาชนโดยตรง

---

<sup>7</sup> สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกองทุนในลักษณะการทำหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับกองทุนต่างๆ ในต่างประเทศ คือกองทุนพัฒนาเมืองและชนบท (Rural and Urban Development Fund: RUDF) ที่ตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของธนาคารโลก (World Bank) กับรัฐบาลโดยผ่านธนาคารออมสิน

การกู้ยืมโดยตรงจากสองวิธีนั้นก็มีความแตกต่างเกิดขึ้นอยู่เหมือนกัน กล่าวคือการกู้ยืมผ่านสถาบันทางการเงินหรือธนาคารในทางทฤษฎีแล้วสถาบันทางการเงินหรือธนาคารนั้นเปรียบได้กับผู้ที่ถูกมอบหมายให้ดูแล (Delegated Monitoring) เงินดังกล่าวที่ปล่อยยืมให้ท้องถิ่นกู้ยืมซึ่งทางสถาบันการเงินหรือธนาคารนั้นจำเป็นต้องมีผู้ชำนาญในเรื่องของสินเชื่อทั้งใน ส่วนของการประเมินสินเชื่อ การจัดสรรสินเชื่อ ซึ่งฝ่ายดังกล่าวนี้ต้องเป็นผู้ที่จัดการทั้งในส่วนของวงเงินกู้ยืมและในส่วนของเงื่อนไขทางการเงินของผู้กู้ยืมซึ่งหมายถึงว่าหน้าที่ในการดูแลความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นนั้นจะมาจากหน่วยงานภายในของสถาบันการเงินนั้นที่ให้กู้ยืม

ส่วนการกู้ยืมผ่านการออกพันธบัตรนั้นจำเป็นต้องมีสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ กล่าวคือบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือนั้นจะเป็นผู้ที่ประเมินความเสี่ยงของการให้กู้ยืมเงินจากด้านต่างๆ โดยพิจารณาจากตัวผู้กู้ยืมเงินว่ามี ความเสี่ยงด้านต่างๆ แค่นั้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนของความน่าจะเป็นที่เกิดจากการผิดนัดชำระหนี้ หรือความสามารถในการจ่ายเงินต้นอย่างตรง เวลา ฯลฯ โดยที่สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือเมื่อนำข้อมูลในด้าน ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาประเมินความเสี่ยงแล้ว ก็จะระบุความเสี่ยงของพันธบัตรดังกล่าวและแจ้งสู่สาธารณชนต่อไป ซึ่งการ ประเมินนั้นก็จะมิใช่เป็นระยะๆ แม้ว่าพันธบัตรนั้นจะออกขายไปตั้งแต่ แรกเริ่มแล้วก็ตาม เพราะว่าพันธบัตรนั้นสามารถเปลี่ยนมือในการถือครอง ผ่านการขายในตลาดรองได้<sup>8</sup> ในการกู้ยืมผ่านการออกขายพันธบัตรนี้ ผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบที่สำคัญก็คือสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ซึ่งประชาชนผู้ที่ลงทุนในพันธบัตรหรือผู้ที่อยากลงทุนในพันธบัตรนั้นต้อง

<sup>8</sup> James McMaster. 1991. *Urban Financial Management: A Training Manual*.

Washington, D.C.: Economic Development Institute of the World Bank. pp.65-66

เป็นผู้ที่ติดตามการประชาสัมพันธ์ถึงความเสี่ยงและปัจจัยแวดล้อมซึ่งเป็นข้อมูลที่สถาบันจัดอันดับนั้นได้ประเมินและพิจารณาด้วยตนเองอีกทีหนึ่ง

**ประเภทที่สี่** เป็นวิธีการกู้ยืมผ่านการกระจายอำนาจทางตลาดหรือกล่าวอีกทางหนึ่งได้ว่าให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมด (Private-Public Participation in Public Services) วิธีการนี้อาจจะมีการมองได้ว่ามิได้เป็นลักษณะของการกู้เงินตามปกติอย่างที่ทั่วไปเข้าใจกัน แต่เป็นการเข้าถึงตลาดการเงินตลาดทุนผ่านการกระจายอำนาจทางตลาดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะสามารถระดมเงินได้เพื่อใช้ในการลงทุน โดยการแปรรูปสิ่งที่เป็นอำนาจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น การสร้างตลาด การสร้างศูนย์กำจัดขยะหรือบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของหรือร่วมลงทุนด้วย เพื่อนำเงินทุนดังกล่าวไปลงทุนในโครงการต่างๆ โดยที่หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีความสามารถในการจัดดูแลบริการโครงการดังกล่าวได้ด้วยตัวเอง จึงอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้จัดการกิจการนั้นๆ แทนได้

อย่างไรก็ดีนั้น การเข้าสู่ตลาดเงินหรือการกู้ยืมในแต่ละวิธีการมีผลดีผลเสียที่ต้องพึงพิจารณาแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงื่อนไขที่รัฐบาลต้องเข้ามามีส่วนในการกำหนด เนื่องด้วยแต่ละวิธีการนั้นก็ยังมีผลกระทบที่แตกต่างกันไปกล่าวคือแนวทางแรกที่ทำให้รัฐบาลเป็นผู้กู้แล้วส่งเงินต่อมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความมั่นใจได้ว่าจะสามารถมีเงินกู้ในระยะยาวได้ แต่่วาวิธีการนี้ก็ทำให้รัฐบาลนั้นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางเมืองของท้องถิ่น ซึ่งสามารถ

ส่งผลมาถึงเรื่องประสิทธิภาพของการดำเนินการลงทุนภายใต้การกู้ยืมเงินดังกล่าวได้ เพราะว่าการดำเนินการกู้ยืมเงินโดยใช้กลไกดังกล่าวนั้น รัฐบาลเป็นเสมือนผู้ค้ำประกันซึ่งอาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีพฤติกรรมแบบที่เรียกว่า “จรรยาบรรณวิบัติ” (Moral Hazard) กล่าวคือ เป็นภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีการดำเนินการอย่างไม่ระมัดระวังในการดำเนินการกู้ยืมเมื่อมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเมื่อเปรียบเทียบกับกรกู้ยืมที่ไม่มีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน

แนวทางการกู้ยืมที่ผ่านตัวกลางทางการเงินสาธารณะหรือเรียกอีกอย่างให้ง่ายขึ้นว่าเป็นสถาบันการเงินภายใต้อำนาจรัฐบาล ซึ่งหากไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องของหนี้สินของสถาบันการเงินภายใต้อำนาจรัฐ หากเกิดวิกฤตทางสถานะทางการเงิน หากมีการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้วเกิดมีปัญหาโดยมากแล้วรัฐบาลก็มักจะเป็นผู้ที่เข้ามารับผิดชอบเนื่องจากว่ามีการคาดหวังว่ารัฐนั้นจะต้องเป็นผู้เข้ามารับผิดชอบต่อหนี้ดังกล่าว

ในทางทฤษฎีแล้วการกู้ยืมโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ในทางวิชาการให้การสนับสนุน เนื่องด้วยการกู้ยืมผ่านระบบตลาดโดยตรงนั้นเป็นส่วนที่จะช่วยให้เกิดความโปร่งใส อีกทั้งช่วยให้ความสัมพันธ์ผ่านระบบตลาดเพื่อที่จะมีโอกาสพัฒนาการบังคับใช้ข้อจำกัดในวงเงินงบประมาณอย่างจริงจังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในการกำกับดูแลทางการเงินและการคลังที่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าสู่ระบบตลาดการเงินได้ต้องยึดถือข้อปฏิบัติและเงื่อนไขตามมาตรฐานทางการเงินที่มีการบังคับใช้อยู่

## ข้อกำหนดที่พึงพิจารณาในการกำหนดกรอบการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อที่จะให้การกู้ยืมเงินดำเนินไปอย่างราบรื่นและเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาทั้งในส่วนในตลาดการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งจากรัฐบาลในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตลาดเงิน ควรจะมีข้อกำหนดในสิ่งที่จำเป็นที่จะช่วยให้การกู้ยืมนั้นดำเนินไปในทางที่เป็นประโยชน์ สิ่งสำคัญของข้อกำหนดที่ควรจะมีในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเรื่องของความโปร่งใส ที่จะมีส่วนช่วยในการสร้างวินัยทางการคลังในส่วนองกระบวนการงบประมาณซึ่งจะส่งผลให้สามารถกระจายอำนาจทางการกู้ยืมหรือให้การเข้าถึงการกู้ยืมผ่านตลาดเงินโดยตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นได้ ซึ่งมีประเด็นดังต่อไปนี้

70

### ก. การมีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี (Better Information Systems)

ระบบข้อมูลข่าวสารที่ดีนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ต้องมีการทำให้ระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานตามแบบระบบบัญชีที่ควรจะเป็น เพราะระบบบัญชีดังกล่าวนั้นจะมีการแสดงข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องซึ่งระบบบัญชีดังกล่าวนั้นต้องการข้อมูลของการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งตัวผู้ให้กู้นั้นจำเป็นหรือควรมีข้อมูลดังกล่าวในการประเมินความเสี่ยงของการกู้ยืมเงิน ประการที่สอง ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะหรือให้สาธารณะสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลทางการเงินและหนี้สินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่แต่เดิมด้วย เพื่อที่จะให้ผู้ที่ต้องการให้กู้ได้ประเมินถึงความสามารถในการชำระหนี้ (Repayment Capacity)

## ข. การกำหนดบทลงโทษไว้ในกฎหมาย

โดยทั่วไปแล้วการลงโทษเมื่อการดำเนินการกู้ยืมเงินไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพก็เป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างสิ่งจูงใจ (Incentive) ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตหรือจัดหาสินค้าสาธารณะภายใต้โครงการต่างๆ ที่มีเงินทุนมาจากการกู้ยืมเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหากได้มีการกำหนดเป็นกฎหมาย เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะมีการบริหารงานบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องด้วยเกรงกลัวบทลงโทษ เช่น การที่รัฐบาลกำหนดขอบเขตของขนาดภาระหนี้ (Debt Threshold) ไว้ในกฎหมาย ถ้าหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกู้ยืมเกินกำหนดของขนาดภาระหนี้ที่กำหนดวางไว้ รัฐนั้นก็ควรเข้ามาควบคุมในเรื่องของการให้กู้ยืมในโอกาสหน้าหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนั้นมีนโยบายหาเงินจากการกู้ยืม ยิ่งไปกว่านั้นอาจจะเป็นการส่งผลกระทบต่อเรื่องอำนาจในการกู้ยืมของทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายในภายภาคหน้าต่อไปได้ อย่างไรก็ตามการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวก็ต้องไม่มากเกินไปจนรัฐต้องเผชิญภาวะผูกมัดตัวเองจนถึงขั้นแบกรับภาระหนี้ดังกล่าวเมื่อเกิดปัญหาในเรื่องของหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ค. การเข้าถึงฐานภาษี (Access to Tax Bases)

ในที่นี้หมายถึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสามารถในการหารายรับจากพื้นที่ของตนเองจากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่อยู่ในพื้นที่ของตน เพราะว่ารายรับจากภาษีดังกล่าวนั้นอาจจะเป็นส่วนหนึ่งในของการประเมินความสามารถของการชำระหนี้จากมุมมองของผู้ให้กู้ยืมหรืออาจกล่าวได้ว่ารายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหามาได้ด้วยตนเองนั้นเปรียบได้กับสินทรัพย์หมุนเวียนหรือสินทรัพย์ค่าประกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## ง. ระบบการตรวจสอบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Supervision and Legislation)

ระบบการตรวจสอบนั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่ต้องมีในการกักเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะสามารถช่วยป้องกันปัญหาทางฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดการกักเก็บมาแล้วได้ ซึ่งการตรวจสอบจากรัฐบาลนั้นควรเป็นไปอย่างใกล้ชิดด้วย

กล่าวโดยสรุปในเรื่องของการกักเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ช่วยในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและช่วยในเรื่องของความโปร่งใส ซึ่งเป็นหัวข้อที่สำคัญในเรื่องของธรรมาภิบาล (Good Governance) เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กักเก็บด้วยตนเองนั้นเกิดขึ้นภายใต้ข้อกำหนดในเรื่องของสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเหมาะสม ซึ่งการกักเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในหัวข้อการกระจายอำนาจทางการคลังที่พึงพิจารณายิ่งอีกหัวข้อหนึ่ง

72

## เงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Transfers)

นอกเหนือจากรายได้ที่ เป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้ว แหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งคือ เงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แหล่งรายได้ดังกล่าวนี้เป็น



รากฐานสำคัญของการจัดการทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน การจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลในที่นี้หมายความรวมถึงเครื่องมือทางการคลังสาธารณะชนิดอื่นด้วย เช่น เงินอุดหนุน การช่วยเหลือ การแบ่งรายได้ และรวมถึงการมีแหล่งรายได้ที่ร่วมกัน วิธีการจัดสรรรายได้การอุดหนุนนั้นมีหลายวิธีซึ่งมีทั้งแบบที่รวมศูนย์ และแบบกระจายอำนาจ ซึ่งวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ต้องคำนึงถึง **“วัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอมากกว่าขนาดของเงินอุดหนุน”** โดยทั่วไปแล้วนอกเหนือจากการใช้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นแหล่งรายได้เสริมที่รัฐบาลมีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังสามารถใช้เป็นกลไกในการกำกับและควบคุมฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมๆ กับเป็นการช่วยเหลือเสริมรายได้ทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย รูปแบบของเงินอุดหนุนที่ใช้เป็นอันมากได้แก่การจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรดังกล่าวมีเหตุผลที่แตกต่างกันจึงทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก ต้องมีความเข้าใจถึงเหตุและผลที่มีต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนดังกล่าวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะหากขาดความเข้าใจต่อเหตุผลของการจัดสรรรายได้เงินอุดหนุนดังกล่าวแล้วจะทำให้ยึดติดกับจำนวนขนาดเงินที่จัดสรรและนำไปสู่แข่งขันแย่งชิงเงินอุดหนุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการได้มาของเงินอุดหนุนมากกว่าจะนำเงินไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังของตนเอง

## วัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลต้องกำหนดหลักการเหตุผลในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายวัตถุประสงค์และนำไปสู่รูปแบบของการจัดสรรเงินอุดหนุนที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วรูปแบบของเงินอุดหนุนที่รู้จักกันสามารถจำแนกได้อย่างคร่าวๆ เป็น 2 รูปแบบคือ

- **เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General Grant)** มีเป้าหมายเพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปนี้ทำให้มีผลต่อรายได้ (Income Effect) ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการที่จะนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ในการทำหน้าที่ของตนเองตามที่ตั้งเป้าหมายไว้
- **เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ (Specific Grant)** เป็นรูปแบบเงินอุดหนุนที่ทำให้ต้นทุนหรือ “ราคา” ของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกลง เพราะการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีการบังคับให้เป็นการจัดสรรเพื่อลดต้นทุนของการให้บริการสาธารณะที่รัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเสมือนเป็นการจัดสรรเพื่อลดต้นทุนหรือราคา (Price Effect) ของบริการสาธารณะ

เงินอุดหนุนทั้งสองประเภทอาจยังมีรายละเอียดของวิธีการจัดสรรที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินงบประมาณของตนเองบางส่วนมาสมทบ (Matching) กับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ ทั้งนี้เพื่อ

เป็นการสร้างความมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและสร้างความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน รวมทั้งยังเป็นการช่วยเสริมสร้างความพยายามพึ่งตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ก่อนที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

ในการรับเงินอุดหนุนแบบทั่วไปและเฉพาะกิจที่อาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กล่าวคืออาจจะมีเงื่อนไขบางอย่าง (Conditional หรือ Selective) กำกับกับการบริหารจัดการ กรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกการกำกับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องถือปฏิบัติในการใช้เงินอุดหนุนดังกล่าว เพราะหากไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนอาจนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ในหน้าที่อื่นๆ ที่รัฐบาลอาจไม่ต้องการ แต่สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่มีเงื่อนไข (Unconditional) นั้น ดังที่ได้กล่าวถึงคุณสมบัติทั่วไปของเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่เป็นการเสริมสร้างรายได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรสามารถที่จะนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ในด้านใดๆ ที่ต้องการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ จึงเปรียบเสมือนเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระทางภาษีของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนแบบทั่วไป และผลที่เกิดขึ้นจึงเหมือนกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้ขนาดของการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเพิ่มขึ้น

ในบางกรณีรัฐบาลอาจกำหนดให้มีการสมทบเงิน (Matching) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ากับเงินอุดหนุนที่จะได้รับและเงื่อนไขในการใช้จ่ายบางด้าน จะมีความหมายเหมือนกับการร่วมรับภาระต้นทุนของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลของการบังคับให้มีการสมทบเงินดังกล่าวจะมีผลทั้งทางรายได้ (Income Effect)

และผลต่อต้นทุนหรือ “ราคา” (Price Effect) โดยผลกระทบทางรายได้ นั้นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มจากจำนวน ที่ต้องนำเงินงบประมาณของตนเองเข้ามาสมทบ จึงทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเงินอุดหนุนที่ได้รับทำให้ต้นทุนหรือราคาของการให้บริการ สาธารณะด้านที่ถูกบังคับให้มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับ ต้นทุนการให้บริการสาธารณะด้านอื่นๆ ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน ผลทั้งสอง ด้านดังกล่าวจึงทำให้มีแนวโน้มที่จะมีการใช้จ่ายในด้านที่ได้รับการ อุดหนุนเพิ่มมากขึ้น

### หลักการและเหตุผลการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ตามหลักวิชาการแล้วการจัดสรรเงินอุดหนุนมีพื้นฐานมาจากทั้งเพื่อ ความมีประสิทธิภาพและเสมอภาค โดยระดับของความต้องการเป้าหมาย ทั้งสองจะแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ แต่หลักการดังกล่าวสามารถสรุปได้ คือ

1. **ความสมดุลในแนวตั้ง (Vertical Balance หรือ Equalization)** เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างรายจ่ายที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบกับรายได้ที่สามารถ จัดเก็บได้ ในช่วงแรกๆ ของการพัฒนาประเทศ มักจะเริ่มต้น ด้วยการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการอื่นๆ ที่เป็น ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และการรักษา เสถียรภาพของเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะใช้ระบบการคลังที่มีการ รวมศูนย์เพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ของการลงทุนที่มักเป็นโครงการขนาดใหญ่ แต่ครั้งเมื่อระบบ เศรษฐกิจเริ่มเติบโต มีการขยายตัวของเมืองออกสู่ชานเมือง และชนบท (Urbanization) มากขึ้น การจัดหาบริการสาธารณะ

ต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดูแล เช่น สวัสดิการสังคม ระบบสาธารณสุขภาคและสาธารณสุขการต่างๆ ผลก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดหารายบริการสาธารณะได้ในระดับที่เพียงพอ ช่องว่างดังกล่าวจึงต้องได้รับการแก้ไขด้วยทางใดทางหนึ่งใน 2 ทาง คือ ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหารายได้มากขึ้น หรือใช้วิธีการถ่ายโอนรายได้ (Revenue Transfers) จากรัฐบาลมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือใช้ทั้งสองวิธีการควบคู่กัน ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสมดุลในแนวตั้งที่สำคัญมี 2 ประเด็นหลักๆ คือ

- ก. การวัดความสมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวิธีการอย่างไร เพื่อให้ทราบถึงขนาดของเงินอุดหนุนหรือเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ ทั้งนี้เพราะความต้องการใช้จ่ายหรือให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีไม่สิ้นสุด หนทางหนึ่งก็คือ การประมาณความแตกต่างระหว่างรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาได้กับขนาดรายจ่ายที่ต้องจ่าย แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ความยากลำบากในการประมาณการรายจ่ายดังกล่าว เพราะความต้องการใช้นั้นมีไม่จำกัดดังที่ได้กล่าวมาหลายๆ ประเทศที่มีวัตถุประสงค์นี้จึงใช้วิธีกำหนดระดับบริการสาธารณะขั้นต่ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ (Minimum Standard) แล้วรัฐบาลจึงค่อยทำการโอนเงินอุดหนุนไปอุดหนุนช่องว่างทางการคลังที่เหลือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเพิ่มเติมขึ้นมาจากขั้นต่ำสุด ด้วยวิธีการที่กล่าวนี้จึงทำให้เงินอุดหนุน

ตามแนวตั้งนี้เป็นเครื่องมือช่วยในการสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal Equalization)

ข. ความไม่สอดคล้องกันในด้านความสมดุลกับประสิทธิภาพ เช่น เมื่อพิจารณาด้าน ความสมดุลในแนวตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง แต่ผลก็คือบริการสาธารณะบางอย่างที่ควรจะใช้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในการจัดการนั้น กลับต้องนำเงินจำนวนดังกล่าวที่เป็นเงินอุดหนุนมาใช้เพิ่มเติมจากเงินของท้องถิ่นเอง ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัว

**2. ความสมดุลแนวนอน (Horizontal Balance หรือ Equalization)** ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีลักษณะอย่างหนึ่งคือ มีความไม่เท่าเทียมกันทางการคลัง (Fiscal Disparities) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตัวเอง และจะยิ่งมีความแตกต่างกันมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงหรือความเจริญกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จะสามารถเก็บภาษีได้มากกว่าและมีการบริหารจัดการที่ดีกว่า หากต้องการให้ศักยภาพทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน ก็จำเป็นต้องใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำการปรับฐานการคลังให้สมดุลกันมากขึ้น ในการใช้เงินอุดหนุนจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคำถาม 3 คำถามเหล่านี้ คือ จะโอนอย่างไร (เช่น ใช้ภาษีชนิดใด หรือเงินอุดหนุนประเภทใดบ้าง) บริการใดบ้างที่

จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหรือรับผิดชอบ และจะใช้สูตรใดในการจัดสรรเงินอุดหนุนไปให้ทุกท้องถิ่น

**3. ผลกระทบภายนอกหรือผลล้นเกิน (Externalities หรือ Spillover)** วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการนำเงินอุดหนุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้คือ เพื่อเสริมการจัดหาบริการที่มีผลกระทบภายนอก (Externalities) เช่น โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและการศึกษาไม่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่ได้จำกัดเฉพาะเด็กนักเรียนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในเขตการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่มีความเป็นไปได้ที่ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่สามารถเข้ามาใช้บริการร่วมกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการกลับเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้บริการเพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลทำให้การใช้จ่ายที่มีลักษณะดังกล่าวที่สร้างผลประโยชน์เกินขอบเขตพื้นที่จะมีขนาดงบประมาณน้อยกว่าที่ควรจะได้รับในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ดังนั้นแล้วการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการสร้างบริการที่มีผลกระทบภายนอกด้านบวกเพิ่มขึ้นจะช่วยให้การใช้จ่ายในด้านเหล่านี้มากขึ้นได้

ประเด็นสำคัญที่รัฐบาลเองจำเป็นต้องคำนึงถึงคือ ขนาดของเงินอุดหนุนที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อการบริการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกแก่ท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง จำเป็นที่ต้องมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยชดเชยภาระที่ต้องรับผิดชอบต่อที่ เกิดจาก



ผลกระทบภายนอกดังกล่าว จำเป็นที่ขนาดของการชดเชยดังกล่าวต้องมีความพอมะกาะกับผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นหรือสามารถเทียบกับขนาดของการใช้จ่ายที่ท้องถิ่นอื่นได้รับประโยชน์จากผลกระทบภายนอกนั้นว่ามีเท่าไร ในทางปฏิบัติผู้ที่วางแผนการจัดสรรเงินมักจะไม่ได่มองในประเด็นนี้

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ให้ลงไปยังพื้นที่ท้องถิ่นอาจไม่ถึงมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดที่รับผิดชอบงานต่างๆ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ จะทำอย่างไรให้รัฐบาลจัดสรรเงินลงไปให้ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นและต้องการความช่วยเหลือทางการคลังอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในกรณีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบภารกิจร่วมกันหลายระดับ

4. **ข้อพิจารณาจากการบริหารจัดการ (Administrative Justifications)** โดยปกติรัฐบาลจะมีศักยภาพในการกำหนดและจัดเก็บภาษีมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ดังนั้นการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลและการจัดสรรรายรับในรูปแบบของเงินอุดหนุนจึงมีต้นทุนต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม ไม่แน่นอนเสมอไปว่ารัฐบาลจะสามารถจัดเก็บภาษีได้มีประสิทธิภาพกว่า เพราะในความเป็นจริงแล้วภาษีบางชนิดก็สามารถให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าและในอัตราภาษีที่สูงกว่า เช่น ภาษีทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการ (User Charges) และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ

จากกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา วิธีการแบ่งสรรอาจทำได้หลายวิธีได้แก่ การใช้ส่วนแบ่งภาษี

(Share of Revenue Source) แบบเฉพาะการ (Ad Hoc Basis) และแบบ  
 ชดเชยต้นทุน (Basis of Cost Reimbursement) และ ตามแนวนอน  
 (Horizontal Dimension) ที่การกระจายเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น อาจใช้วิธีตามแหล่งที่มา (Derivation Basis) ตามสูตรที่กำหนด  
 ขึ้นมา (Formula) ชดเชยต้นทุน (Cost reimbursement) หรือ วิธีเฉพาะการ  
 (Ad hoc method)

การจะใช้วิธีการรูปแบบใดๆ ของเงินอุดหนุน ทั้งรัฐบาลและองค์กร  
 ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และความต้องการ  
 จากรูปแบบของเงินอุดหนุนที่จะออกแบบมาดังกล่าวว่ามีเพื่อวัตถุประสงค์  
 ใด เพราะสิ่งที่เกิดจากรูปแบบของเงินอุดหนุนจะมีความเฉพาะตัวตาม  
 รูปแบบของเงินอุดหนุนที่ใช้ เมื่อไม่มีความเข้าใจการใช้จ่ายเงินอุดหนุน  
 ดังกล่าวอาจทำให้ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นไม่บรรลุเป้าหมาย การตัดสินใจใช้เงินอุดหนุนที่ไม่มีเหตุผลและ  
 หลักการที่ดีอาจทำให้เกิดปัญหาการบริหารขององค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นได้ในประเด็นความเป็นอิสระในการบริหารกล่าวคือรัฐบาล  
 สามารถเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 หรือการควบคุมอำนาจทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น ลักษณะที่สองของการใช้จ่ายเงินอุดหนุนผิดพลาดคือทำให้ไม่มีความ  
 แตกต่างในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ  
 โครงสร้างสัดส่วนของการจัดงบประมาณการใช้จ่ายและหารายได้ของ  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือการใช้เงิน  
 อุดหนุนเพื่อเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณขององค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนหากเกิดกรณีเช่นนี้  
 ขึ้นในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## การให้เงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเฉพาะการ (Ad hoc Transfer)

เป็นวิธีที่ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาเองว่าในแต่ละปีจะโอนเงินอุดหนุนให้เท่าไร วิธีนี้ค่อนข้างจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจและมีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เช่น ไม่มีความโปร่งใสในการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีความแน่นอนในการประมาณการด้านรายรับ เพราะแต่ละปีรัฐบาลอาจจัดสรรเงินงบประมาณมาให้ไม่เท่ากัน ทำให้การวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร วิธีการนี้ไม่สนใจว่ารายรับและรายจ่ายของท้องถิ่นจะสมดุลกันหรือไม่ หากปีใดที่รัฐบาลลดเงินอุดหนุนลง การให้บริการสาธารณะก็อาจมีปัญหาได้ ส่วนข้อดีของวิธีการนี้คือ รัฐบาลสามารถควบคุมเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวมได้ และรัฐบาลสามารถกำหนดการใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ เช่น หากต้องการใช้นโยบายการคลังแบบหดตัวเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาค ก็เพียงแต่ลดการให้เงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้รายจ่ายโดยรวมของภาครัฐลดลง นอกจากนี้โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะนำเงินไปใช้จ่ายด้านการบริโภคมากกว่าจะนำไปลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานตามที่รัฐบาลต้องการ รัฐบาลก็สามารถใช้วิธีลดการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการบังคับทางอ้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อนำเงินส่วนนั้นไปลงทุนเอง

ปัญหาหนึ่งของการช่วยเหลือด้วยเงินอุดหนุนแบบใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดนี้ทำให้รัฐบาลขาดการคำนึงถึงสถานการณ์การเงินการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังทำให้ไม่มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายที่รับผิดชอบและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ที่สำคัญคือ การจัดสรรด้วยวิธีนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพยายามสร้างศักยภาพในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บ

รายได้ของตัวเอง และความพยายามพึ่งตัวเองทางการเงินการคลัง

แต่ในทางตรงกันข้ามวิธีการจัดสรรเงินช่วยเหลือแบบตามเกณฑ์ที่กำหนดนี้มีข้อดีสำหรับรัฐบาลในด้านความคล่องตัวในการจัดสรรเงินช่วยเหลือ เพราะทุกๆ อย่างติดอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล นอกจากนี้ยังทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการที่รัฐบาลมีอยู่ได้ง่าย

## การช่วยเหลือชดเชยต้นทุน (Cost Reimbursement)

วิธีการของการให้เงินอุดหนุนด้วยวิธีนี้ คือ

- 1) รัฐบาลกำหนดบริการสาธารณะที่จะรับประกันว่าจะจ่ายเงินอุดหนุนให้เพียงพอกับต้นทุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหาให้บริการแทนรัฐบาล เช่น เงินเดือนครู การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ฯลฯ
- 2) การโอนเงินอุดหนุนอาจมีทั้งแบบปลายปิดปลายเปิด ปลายเปิดก็คือ รัฐบาลจะอุดหนุนเงินให้ตามต้นทุนที่เกิดขึ้นทั้งหมดจากการจัดหาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปลายปิด คือ รัฐบาลตั้งวงเงินขั้นสูงสุดที่จะอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) เงินอุดหนุนประเภทนี้มักจะมีเงื่อนไขกำกับอยู่ด้วย เช่น การกำหนดจำนวนครูที่รัฐบาลจะชดเชยต้นทุนให้ หรืออาจจะกำหนดระดับสูงสุดของครูที่รัฐบาลจะชดเชยให้

ตามวิธีการเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดหาบริการสาธารณะเอง โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้ตามต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง

ข้อดีของการจัดสรรวิธีนี้คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถลงทุนในโครงการที่เป็นตามนโยบายและความจำเป็นระดับชาติได้เอง เช่น โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ และมีผลประโยชน์ที่กว้างขวางกว่าขอบเขตพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองซึ่งโดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักหลีกเลี่ยง เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขจะทำให้การลงทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการได้และได้มาตรฐานตามที่ต้องการอีกด้วย ตัวอย่างของเงินอุดหนุนประเภทนี้คือ เงินอุดหนุนสำหรับการก่อสร้างหรือการบำรุงรักษาทางหลวง จะได้รับโอนไปให้เมื่อการก่อสร้างนั้นได้มาตรฐานตามที่กำหนด แต่ทั้งนี้รัฐบาลไม่ควรกำหนดมาตรฐานที่เหมือนกันทั้งหมด เนื่องจากความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่เหมือนกัน การกำหนดเงื่อนไขบางประการที่เหมือนกันทั้งหมดอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาบริการใหม่ๆ (Discourages Innovation) ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้เพราะต้องทำตามเงื่อนไขของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว

การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสร้างความสมดุลทางแนวนอนหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Horizontal Balance) เป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดสรรเงินช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มีความเท่าเทียมกันในการให้บริการสาธารณะ โดยรูปแบบของการจัดสรรเพื่อความสมดุลแนวนอนนี้ มีแนวทางจัดสรรเงินช่วยเหลือคือ

### **การจัดสรรเงินอุดหนุนตามแหล่งกำเนิด (Derivation Approach)**

เงินอุดหนุนตามวิธีนี้จะมาจากวิธีการกำหนดขนาดเงินอุดหนุนจากสัดส่วนภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะได้รับ โดยมีฐานการคำนวณจากการจัดเก็บภาษีที่เกิดในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นและนำมารวมกันแล้วรัฐบาลจึงทำการแบ่งสรรกลับให้แก่แต่ละองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตามสัดส่วน

สิ่งที่พึงระลึกไว้เสมอคือ วิธีนี้เป็นการอุดหนุนเงินรายได้ของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นการเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษี

ประเภทรายได้ภาษีที่มีหลักเกณฑ์เหมาะแก่การนำมาใช้ในวิธีการนี้หลายประเภทนำมาใช้ในการเสริมสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพราะภาษีดังกล่าวมีฐานของภาษีมาจากคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้ง่ายต่อการจัดการ ในขณะที่ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น มีข้อบกพร่องมากมาย เช่น รายได้ของบริษัทเปลี่ยนแปลงขึ้นลงได้ง่ายตามวัฏจักรเศรษฐกิจและนโยบายด้านอุตสาหกรรมของประเทศ อีกทั้งยังมีปัญหาในด้านการโอนย้ายราคาของบริษัทต่างๆ มักทำเพื่อลดภาระภาษีโดยรวมที่ต้องจ่ายให้ต่ำที่สุด ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มอาจยังไม่เหมาะสมที่จะใช้หลักเกณฑ์การแบ่งรายได้วิธีนี้เพราะปัญหาการหาแหล่งกำเนิดของภาษีมีข้อยุ่งยากและการจัดเก็บที่มีความซับซ้อน

### ข้อดีข้อเสียของการแบ่งรายได้ตามแหล่งกำเนิดของภาษี (Derivation based shared taxes)

1. วิธีการนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Equalizing) อย่างแท้จริงเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มาก ก็จะมีการบริหารจัดการด้านภาษีที่ค่อนข้างดี ผลก็คือ จะยิ่งทำให้เกิดความแตกต่างของความสามารถในการจัดเก็บภาษี (Taxable Capacity) มากขึ้นเรื่อยๆ ระหว่างท้องถิ่นที่มีรายได้สูงกับท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ

2. ภาษีที่จัดแบ่งให้ (Shared Taxes) อาจจะไปกระตุ้นให้มีการเพิ่มความพยายามในการเก็บภาษีตามแหล่งที่มา ขณะที่ภาษีที่จัดสรรแบ่งตามที่มาของฐานภาษี (Derivation based sharing) อาจจะไม่ช่วยเพิ่มความพยายามจัดเก็บภาษี (Tax Efforts) ได้เท่ากับภาษีท้องถิ่นเพราะว่า วิธีการแบ่งภาษีนั่น ภาษีส่วนหนึ่งจะถูกเก็บไว้ที่ท้องถิ่น แต่กรณีของเงินอุดหนุนจะมีแรงจูงใจให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามจัดเก็บภาษีมาก เพราะจำนวนภาษีที่เก็บได้จะมีผลเชื่อมโยงไปถึงขนาดของเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นจะได้รับ

## เงินอุดหนุนตามสูตรการจัดสรร (Formula Grants)

การนำสูตรเพื่อใช้จัดสรรเงินอุดหนุนมาใช้นั้นมีวัตถุประสงค์คือเพิ่มความโปร่งใสในการจัดสรรเงินอุดหนุน และเพื่อสร้างความแน่นอนของรายได้ที่จัดสรรให้กับท้องถิ่น นอกจากนี้สูตรที่ใช้ยังสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่าย เหมือนกับการเปลี่ยนความต้องการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล

ส่วนประกอบของสูตรที่ต้องคำนึงถึงคือ

- 1) องค์ประกอบของสูตรมีความครบถ้วนถูกต้อง สามารถสะท้อนความต้องการในการใช้เงินอุดหนุนได้หรือไม่
- 2) ข้อมูลที่ใช้ในการจัดสรร
- 3) ต้นทุนในการดำเนินการ
- 4) เงื่อนไขอื่นๆ

องค์ประกอบ 4 อย่างของสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้มีความสำคัญต่อการวางรูปแบบเงินอุดหนุนช่วยเหลืออย่างมาก สูตรที่ใช้จะต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนด้วย โดยทั่วไปสูตรที่ใช้ควรจะต้องตอบสนองวัตถุประสงค์ 4 อย่าง คือ

1. จัดสรรเงินอุดหนุนตามความต้องการใช้ที่แตกต่างกันของแต่ละภูมิภาค แต่ละท้องถิ่นโดยดูจากตัวชี้วัดต่างๆ เช่น ความหนาแน่นของประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน สัดส่วนประชากรที่อยู่ในวัยเกษียณและวัยเรียน ระดับความต้องการโครงสร้างพื้นฐาน
2. ความเท่าเทียมกันในรายได้หรือศักยภาพทางการคลัง (fiscal capacity) ในกรณีสูตรที่ใช้จะเป็นสูตรที่พยายามให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพต่ำได้รับเงินอุดหนุนมากๆ ปัญหาก็คือ เราจะใช้ตัววัดใดที่จะสามารถชี้ให้เห็นได้ว่า ท้องถิ่นมีศักยภาพทางการคลังต่ำโดยธรรมชาติ
3. ให้ท้องถิ่นเพิ่มความพยายามในการเก็บภาษีของตนเอง โดยการรวมความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Efforts) เข้าไปในสูตรที่ใช้คำนวณ
4. สูตรจัดสรรเงินอุดหนุน (Grant Formulae) ควรจะทำให้มีความสมดุลระหว่างรายรับกับรายจ่ายที่จำเป็น
  - บางประเทศกำหนดระดับรายจ่ายมาตรฐานตามตัวชี้วัดทางกายภาพที่ต้องการหรือกำหนดขึ้นสำหรับการให้บริการสาธารณะ
  - ใช้สูตรที่สร้างความสัมพันธ์กันระหว่างความต้องการใช้จ่ายขั้นต่ำสุดกับภาษีหรือรายได้ประเภทใดประเภทหนึ่ง

การให้เงินอุดหนุนตามสูตรการจัดสรรนั้นมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสูงกว่าเงินอุดหนุนจากภาษีที่แบ่งให้ (Shared tax Transfer) เพราะ



1. ต้นทุนในการเก็บรักษาและปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย
2. มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อาจเหมาะที่จะใช้สูตรร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการคำนวณการให้เงินอุดหนุน เช่น เมืองที่มีขนาดการใช้จ่ายสูง เมืองที่มีทรัพยากรธรรมชาติมาก หรือเมืองที่เป็นเขตพื้นที่ที่มีนโยบายพิเศษต่างๆ ฯลฯ ดังนั้น สูตรที่ใช้ในการคำนวณก็จะต้องมีหลายสูตร ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนในการจัดสรรเงินอุดหนุนพลอยสูงขึ้นตามไปด้วย

การนำสูตรมาใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนนั้นจำเป็นต้องมีการติดตาม (Monitoring) อยู่ตลอดเวลา และอาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนสูตรที่ใช้ให้เหมาะสม อยู่ตลอดเวลา เพราะเมื่อประเทศอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลง ระบบเศรษฐกิจ ก็จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น ระบบการจัดสรรเงินก็จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมด้วย

สุดท้ายการจัดสรรเงินอุดหนุนตามสูตรนี้ต้องมีการประเมินผลสำเร็จของการใช้เงินช่วยเหลือตามสูตรดังกล่าวอยู่เสมอ ในการพิจารณาประเมินสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุน (Formula Grants Systems) นั้นจะต้องคำนึงถึง 2 เรื่อง คือ

1. วิธีในการกำหนดขนาดเงินอุดหนุนรวม ที่จะโอนลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. สูตรที่ใช้ในการคำนวณเงินอุดหนุนที่จะให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเท่าเทียม (Equalization) จะเกิดขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในสูตรการจัดสรร หากมีการใช้ตัวชี้วัดที่ถูกต้อง ก็จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขเพื่อชดเชยต้นทุน (Conditional, Cost Reimbursement Grants)

เงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งก็คือ เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข ซึ่งใช้หลักการของการชดเชยต้นทุน (Cost Reimbursement) เป็นพื้นฐานในการจัดสรร โดยปกติจะเป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบนี้มีหลายวิธีในการที่จะกำหนดขนาดรวมของเงินอุดหนุนประเภทนี้ เช่นถ้าเป็นลักษณะปลายเปิด ก็ให้เงินอุดหนุนที่ครอบคลุมต้นทุนของบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้บริการ (โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่าบริการใดที่จะอยู่ในขอบข่ายนี้) ถ้าเป็นลักษณะปลายปิด ก็อาจใช้วิธีการแบ่งรายได้ (ซึ่งมักถูกใช้ในการสนับสนุนบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอยู่ประจำ) และให้แบบการกำหนดเกณฑ์เฉพาะการ (Ad hoc) ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่หรือตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีลักษณะที่แตกต่างที่ละเอียดอ่อนระหว่าง การกระจายเงินอุดหนุนโดยใช้สูตร และแบบชดเชยต้นทุนคือ ทั้ง 2 แบบ มีวัตถุประสงค์และระดับความต้องการที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคแตกต่างกัน แต่ทั้ง 2 แบบ ก็อาจทำให้เกิดความเท่าเทียมกันทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระดับที่ต่างกัน กล่าวคือ การจัดสรรตามวิธีชดเชยต้นทุนจะคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดอย่างชัดเจนในการคิดคำนวณแม้ว่าจะเป็นการคิดแบบบางส่วนหรือทั้งหมด แต่การใช้สูตรอาจทำให้ต้นทุนที่แท้จริงไม่ได้ถูกแสดงออกมา แต่การใช้สูตรอาจไม่คำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงของการให้บริการก็ได้

แต่ในระยะสั้นปัญหาใหญ่ก็คือ การเลือกสัดส่วนของการสมทบของเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหาเองในระดับที่เหมาะสม ถ้ารัฐบาลกำหนดต้นทุนที่จะชดเชยไว้ค่อนข้างสูง ก็จะมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับเงินอุดหนุนน้อยลง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำๆ ก็จะไม่มียกยสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุน แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดไว้ต่ำ ก็อาจจะไม่มีแรงกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามเพิ่มความสามารถในการบริหารจัดการของตนเอง

ปัญหาของการใช้วิธีชดเชยต้นทุนคือ การเลือกสัดส่วนเงินสมทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ว่าจะเป็นสัดส่วนที่ระดับใดก็ตาม ต้องอยู่บนหลักการของการพยายามส่งเสริมความเข้มแข็งทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดสรรเงินอุดหนุนด้วยวิธีนี้ยังต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาจเคลื่อนย้ายเงินงบประมาณจากหน้าที่อื่นๆ มาใช้สมทบกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสมทบเอาไว้ให้ ซึ่งทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้เงินได้

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปวัตถุประสงค์หลักของเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขได้คือ เพื่อเป็นการจ่ายชดเชยให้กับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบภายนอก (External Effect) เงินอุดหนุนที่ชดเชยต้นทุนนั้นอาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากนักระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ค่อยเจริญ (มีรายได้ต่ำ) ก็จะมีอัตราการใช้จ่ายต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจริญ ความเท่าเทียมจึงอาจไม่เกิดขึ้น เพราะการจัดสรรแบบมีเงื่อนไขเป็นการกระทำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการให้บริการสาธารณะที่เป็นการเฉพาะของแต่ละพื้นที่ตามความต้องการของรัฐบาล ดังนั้นการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากการจัดสรรจึงอาจไม่ได้มุ่งหวังในเรื่องของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น แต่เป็นการจัดสรรที่ต้องการช่วยลดภาระต้นทุนในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาผลภายนอกทั้งด้านบวกและลบที่เกิดจากบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## เงินอุดหนุนเพื่อสร้างความเท่าเทียม (Equalization Grants)

ถึงแม้ว่ามีการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อสนับสนุนทั้งทางรายได้และการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังจำเป็นต้องมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสร้างความทัดเทียมที่เป็นสิ่งที่ต้องสนับสนุน แต่มีประเด็นสำคัญบางประการที่ต้องกล่าวถึงคือ

1. อะไรคือวัตถุประสงค์หลักของความเท่าเทียมที่ประเทศต้องการระดับรายได้ตามความสามารถทางการคลัง (Fiscal Capacity) หรือตามความต้องการใช้จ่าย (Expenditure Needs) และความเท่าเทียมกันดังกล่าวมีขอบเขตเพียงใด ในความนี้คือการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนทั่วประเทศว่าเมื่อถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คุณภาพการให้บริการสาธารณะควรจะเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นการให้บริการขั้นต่ำ (Minimum Basic Needs) ที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้นโดยหลักการแล้วทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถจัดการให้บริการสาธารณะที่รับการถ่ายโอนได้อย่างทั่วถึง แต่เนื่องจากศักยภาพความสามารถทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ

โครงสร้างสภาพพื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น จำนวนประชากร ความหนาแน่นของพื้นที่ ลักษณะทางกายภาพ ทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น ทำให้ต้นทุนการให้บริการและความสามารถทางการคลังในการรองรับภาระต้นทุนการให้บริการสาธารณะมีไม่เท่าเทียมกัน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีลักษณะพิเศษขึ้น เพื่อลดช่องว่างความแตกต่างดังกล่าวให้น้อยลง ในที่สุดแล้ววิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จึงไม่จำเป็นที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการจัดสรรที่เป็นจำนวนเท่ากันเสมอไป เพราะขนาดการจัดสรรจะขึ้นกับสภาพความแตกต่างของศักยภาพทางการคลัง (Fiscal Capacity) กับความต้องการใช้จ่าย (Fiscal Needs) ที่มีอยู่จริง

2. ประเด็นของความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองต้องไม่ถูกทำลายจากเงินอุดหนุนเพื่อทำให้เกิดความเท่าเทียม
3. การใช้สูตรเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม โดยมากเรามักจะมีสมมติฐานเบื้องต้นอยู่แล้วว่า การใช้สูตรจะทำให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ในหลายๆกรณีที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น
4. ควรจะใช้สูตรที่หลากหลายในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เท่าเทียมกัน เช่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำก็อาจจะมีการให้เงินอุดหนุนที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นที่มีรายได้สูง
5. เงินอุดหนุนแบบใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น (Ad hoc) นั้นควรจะนำมาใช้ในระบบเงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลหรือไม่ การขาด

ความโปร่งใสอาจทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนและสังคมทั่วไปในการจัดสรร

6. ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เงินอุดหนุนจะเข้ามา มีบทบาทในการสร้างความเท่าเทียมทางการเงินการคลังได้อย่างไร แม้ว่ารัฐบาลอาจจะมีวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเท่าเทียมทางการเงินการคลังเพียงไรก็ตาม ยังมีอะไรเป็นเครื่องยืนยันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะมีพฤติกรรมตอบสนองตามนโยบายของรัฐบาล เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีนโยบายบริหารการเงินการคลังที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง มากกว่าเพื่อความเท่าเทียมทางการเงินการคลังของรัฐบาล
7. จะสามารถตรวจสอบหรือประเมินความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไร และจะใช้ความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดในการวัดประสิทธิผลของการจัดสรรเงินอุดหนุน

ประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างชัดเจนก่อนที่จะมีการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนจริงเพราะความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรเงินอุดหนุนอาจจะเป็นการสร้างปัญหาความไม่เท่าเทียมทางการเงินการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

### ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนตามสูตร

สูตรที่ใช้ในการกระจายการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันที่กล่าวถึงในที่มีข้อได้เปรียบกว่าระบบการแทรกแซงตัดสินใจ (Discretionary Approach) อย่างน้อย 3 ข้อ คือ

1. การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่ปราศจากการต่อรองจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างเป็นธรรม เพราะมีความโปร่งใสในวิธีการจัดสรรที่มีวิธีการคิดคำนวณอย่างแน่นอน
2. ขณะเดียวกันถ้ามีการออกแบบสูตรอย่างถูกต้องแล้ว สูตรการจัดสรรต้องไม่ทำให้ความพยายามเก็บภาษี (Tax Efforts) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง และกลไกดังกล่าวยังช่วยควบคุมการใช้จ่ายเกินตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำที่จะลดลง เพราะเงื่อนไขการให้เงินอุดหนุนที่มีความชัดเจนและแน่นอนถึงขนาดงบประมาณที่จะได้รับจริงทำให้มีการวางแผนการใช้จ่ายได้ดียิ่งขึ้น
3. ประการที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเท่าเทียมจะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้เห็นความไม่เท่าเทียมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นำไปสู่การสนับสนุนช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การออกแบบและการนำมาใช้จริงก็ยังคงเป็นงานที่ไม่่ง่ายนัก การศึกษาประสบการณ์ของประเทศต่างๆ และการประเมินสภาพทั่วไปของประเทศตนเองอย่างรอบคอบเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อพิจารณาว่ามีเหตุผลทางวิชาการและมีความเป็นไปได้ทางการเมืองหรือไม่

# แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีประเทศไทย



เพื่อให้เกิดการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนที่กล่าวกับการปฏิบัติการจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศไทย จึงได้สรุปการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ผ่านมามีกรอบแนวทางการพิจารณา

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการอุดหนุนดังต่อไปนี้

1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self-Autonomy) เป็นการอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนเสริมสร้างความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เงินอุดหนุนที่จะเข้าข่ายลักษณะนี้คือเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ไม่มีเงื่อนไข
2. เสริมสร้างความเป็นเพียงพอของรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Adequacy) เงินอุดหนุนต้องช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งทางรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้มากเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายตามอำนาจรับผิดชอบที่มีอยู่ ซึ่งเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้จึงจำเป็นต้องมีขนาดที่มากเพียงพอกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบของการจัดสรรซึ่งอาจจะเป็นไปได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับประเภทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



3. ความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Equity) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลต้องแปรผกผันกับความสามารถในการจัดเก็บภาษีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Taxable Capacity) เพื่อความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบของเงินอุดหนุนที่จัดสรรจึงควรเป็นการจัดสรรตามสูตรที่สามารถสะท้อนความสามารถทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีความแน่นอน (Predictability) เพื่อสร้างความต่อเนื่องทางการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันเป็นการสร้างความมั่นใจในขนาดรายได้ที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต่อเงินอุดหนุน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีการจัดทำระบบเงินอุดหนุนถึงจำนวนเงินอุดหนุน และการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อย่างชัดเจนและล่วงหน้า
5. เงินอุดหนุนต้องช่วยสร้างควมมีประสิทธิภาพการใช้จ่ายการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Efficiency) การนำเงินอุดหนุนมาใช้ต้องไม่บิดเบือนการตัดสินใจเลือกใช้จ่ายการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกิจกรรมหนึ่งไปสู่อีกกิจกรรมหนึ่ง
6. ระบบเงินอุดหนุนจะต้องมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนต้องช่วยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบการใช้จ่ายของตนเองมากขึ้นและพึ่งพาเงินรายได้ที่จัดเก็บจากภายในท้องถิ่นมากขึ้น ระบบเงินอุดหนุนต้องไม่ถูกนำไปใช้เพียงเพื่อการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. เงินอุดหนุนต้องสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมและกำกับนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นทั้งเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบของเงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ คือเงินอุดหนุนแบบเฉพาะตัวที่มีการสมทบด้วยเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Selective Matching System)

ที่กล่าวมาทั้งหมดมีความเป็นไปได้ที่วัตถุประสงค์การจัดสรรเงินอุดหนุนรูปแบบต่างๆ เหล่านี้มีความขัดแย้งกันเองในการจัดสรรเงินอุดหนุน ดังนั้นจึงเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องกำหนดระดับความสำคัญของความต้องการการใช้เงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการใด เพื่อให้การจัดทำรูปแบบของเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกต้องตรงกับความต้องการหรือนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษอื่นๆ ทั้งนี้หากไม่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความต้องการที่แท้จริงจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้ อาจทำให้การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้รับผลกระทบไปด้วย

ขณะเดียวกันการพิจารณารูปแบบของเงินอุดหนุน จะต้องมีการกำหนดวิธีการติดตามและประเมินผลที่ได้รับจากการใช้เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ เพราะวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนดังที่ได้กล่าวมามีหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้นหากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้สามารถบรรลุเป้าหมายแล้ว จึงอาจมีการทบทวนรูปแบบและวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนเสียใหม่ เพื่อให้

สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทั้งของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## หลักการปฏิบัติการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาของประเทศไทย<sup>9</sup>



คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดหลักการในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

### 1. การจัดสรรโดยคำนึงวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่

- 1.1 เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึง การจัดสรรเงินอุดหนุนภายใต้วัตถุประสงค์นี้ เช่น เงินอุดหนุนอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ฯลฯ ทั้งนี้เป้าหมายเพื่อให้เด็กและผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการดูแลเอาใจใส่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2 เพื่อลดช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังที่แตกต่างกัน เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดช่องว่างทางการคลัง

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2551)

- 1.3 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐ หรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม ฯลฯ
- 1.4 เพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งตนเองบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว เช่น เงินอุดหนุนเพื่อเป็นรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ฯลฯ

2. การจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกภารกิจตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนตามความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น มากกว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ เนื่องจากการมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์จำนวนมากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น



# บทที่ 5

## การเสริมสร้างวินัยการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





การกำหนดรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกระจายอำนาจให้ ภาพรวมที่มีความซับซ้อนมากกว่าเป็นเพียงการสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการคลัง ควรต้องมีการวางระบบให้ครบถ้วนเพื่อให้การกระจายอำนาจที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริงสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะความหมายที่แท้จริงที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินการนั้นนอกจากมุ่งสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การสร้างแหล่งรายได้ต่างๆ ยังต้องเป็นกลไกของรัฐบาลในการกำกับ ดูแล การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งยังต้องเป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นทำให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น กลไกวิธีการที่เป็นบทเรียนจากตัวอย่างประสบการณ์ต่างประเทศคือ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการใช้จ่ายและรายได้ขององค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นควบคู่กันไป กล่าวคือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระ ต้นทุนการให้บริการสาธารณะที่สูง ขนาดของรายได้และประเภทที่มาของ รายได้ควรที่จะสอดคล้องกับขนาดและประเภทรายจ่ายสาธารณะ เช่นเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกันหากภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีไม่มากนัก ขนาดของรายได้ที่ควรมีอยู่เพื่อบริหารจัดการของ ตนเอง อาจไม่จำเป็นต้องมีเท่าเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี การให้บริการที่มาก

การแยกความเชื่อมโยงระหว่างรายจ่ายและรายรับออกจากกัน เป็นการตัดความสัมพันธ์ของความรับผิดชอบ (Accountability) ของ ผู้บริหารที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ จุดมุ่งหมายที่สำคัญอย่างหนึ่งของการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการให้ส่งเสริม ประชาชนสามารถดูแลตนเองได้ การกระจายอำนาจการคลังที่มอบให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่กำหนดให้ จึงเป็นเครื่องมือช่วยทำให้ประชาชนได้เข้าใจการทำหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือช่วยสะท้อนความต้องการ บริการสาธารณะที่แท้จริงที่มีความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นทั่วประเทศ อาจมีเพียงหน้าที่การสร้างหลักประกันของขนาดและคุณภาพ บริการสาธารณะที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่แทน แต่ความต้องการบริการสาธารณะที่มีมากกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาล กำหนด ต้องเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบ ต่อประชาชนของตนเอง เนื่องจากรัฐบาลมีข้อจำกัดของอำนาจทางการ คลังที่ไม่สามารถหารายได้มากเพียงพอที่จะสร้างสรรให้บริการสาธารณะ ได้ตามความต้องการของประชาชนได้ทั้งหมด เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถมีรายได้ของตนเองและสร้างความมีส่วนร่วมการให้บริการ สาธารณะ จึงทำให้ต้องมีกรมอบหมายอำนาจทางการคลังและมอบหมาย การทำหน้าที่จัดเก็บหารายได้เองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็น

แหล่งรายได้เพิ่มเติมในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเสริมร่วมกับ รัฐบาล รวมทั้งเป็นกลไกการแสดงความต้องการของประชาชนที่มีต่อ บริการสาธารณะที่ให้บริการด้วย แต่ปัญหาสำคัญของการถ่ายโอนอำนาจ การหารายได้ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คือ ข้อจำกัดของโครงสร้างรายได้ทั้งจากภาษีและไม่ใช้ภาษีของประเทศที่มี ประเภทของรายได้ไม่มากนัก จึงทำให้กลายเป็นข้อจำกัดของการถ่ายโอน อำนาจการคลังและการกระจายอำนาจในระดับภาพรวม เพราะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองในการหารายได้ที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของตนเองได้ กลับต้องหันไปพึ่งพิงรายได้จากการอุดหนุนในรูปแบบ ต่างๆ จากรัฐบาล เป็นผลให้ไม่สามารถอาศัยกลไกของการถ่ายโอน อำนาจทางการคลังดังกล่าวเป็นเครื่องมือช่วยในการสร้างความมีส่วนร่วม กับประชาชนได้อย่างแท้จริง หากปล่อยให้ระบบการกระจายอำนาจการ คลังเป็นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ จะบั่นทอนแรงจูงใจในการพึ่งตนเองขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ของตนเองให้เพิ่มมากขึ้น ด้วย เหตุผลที่กล่าวมานี้การสร้างวินัยการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพึ่งตนเองนั้นจึงประกอบด้วยหลักการต่อไปนี้

1. ควรมีการกำหนดประเภทรายได้ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มอำนาจความรับผิดชอบ ในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในการ กำหนดแหล่งรายได้ใหม่นี้ไม่ใช่เพียงการระบุที่มาของประเภท รายได้เท่านั้น แต่ต้องเป็นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องร่วมรับผิดชอบ ในการจัดเก็บรายได้ด้วย ที่สำคัญคือการทำงานที่ต้องมีอำนาจในการ กำหนดอัตราการจัดเก็บรายได้ต่างๆ ภายใต้กรอบที่รัฐบาลได้ กำหนดให้ เพื่อให้ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ รับผิดชอบกับ ประชาชนในพื้นที่ของท้องถิ่น รายได้จากการจัดเก็บเองต้องถูก

ใช้เสมือนหนึ่งเป็นต้นทุนหรือราคาของบริการสาธารณะที่ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด กล่าวคือต้องมีความครอบคลุมที่ทั่วถึงกับทุกๆ กลุ่มของประชาชนตามประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณะของท้องถิ่น และมีภาระภาษีหรือรายได้ที่เกิดขึ้นนี้ต้องไม่กระจายไปสู่ประชาชนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของท้องถิ่น

2. รายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสะท้อนที่มาที่ไปได้อย่างชัดเจน และเกี่ยวพันใกล้ชิดกับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น เพื่อเป็นการสะท้อนแหล่งกำเนิดของรายได้ภาษีจากการจัดสรรให้มากที่สุด วิธีการนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจดูแลฐานภาษีที่แม้ไม่ได้จัดเก็บด้วยตนเอง แต่จะเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่จะได้รับด้วย ตัวอย่างของรายได้ประเภทดังกล่าวคือภาษีการบริโภค ที่เกิดจากการใช้จ่ายของผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ ขนาดของรายได้จากการจัดสรรควรที่จะสะท้อนขนาดของจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่แท้จริงในพื้นที่เป็นต้น
3. การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้หรือเป็นการสนับสนุนการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการจัดสรรที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการใช้อำนาจจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง การให้เงินอุดหนุนต้องพยายามไม่มีการใช้ช่องทางที่ “ไม่เป็นทางการ (Unofficial Approach)” ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่โปร่งใสในการจัดการ

4. ต้องเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง โดยเฉพาะระบบรายงานผลการหารายได้และใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าใจง่ายและครบถ้วนให้แก่รัฐบาลและประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ได้เห็นถึงศักยภาพทางการคลังที่แท้จริงของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบกำกับการทำงานหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงความพยายามในการบริหารจัดการ เพราะมีแนวโน้มที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปมักจะไม่เอาใจใส่ในความพยายามจัดเก็บรายได้ของตนเอง และหันไปใช้วิธีการขอความช่วยเหลือจากการอุดหนุนของรัฐบาลที่จะส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของตนเอง ความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่นและต่อการสร้างวัฒนธรรมค่านิยมที่ไม่ถูกต้องกับประชาชนที่ไม่ร่วมรับผิดชอบดูแลตนเองที่ทำให้ประโยชน์จากการกระจายอำนาจในภาพรวมถูกจำกัดตามไปด้วย

ที่กล่าวมาเป็นเพียงมุมมองการสร้างความเข้มแข็งในเชิงแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังมีความจำเป็นที่ต้องเสริมความเข้มแข็งของเครื่องมือการบริหารการเงินการคลังอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบหลักของการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่า ด้านการงบประมาณ (Budgeting) การบัญชี (Accounting) การตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก (Internal and External Auditing) ซึ่งกลไกเครื่องมือทั้งหลายที่กล่าวอาจเป็นเพียงบางส่วนของ การกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการความยั่งยืนทางการคลังที่มีความโปร่งใสในการจัดการ และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องจากประชาชนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (กันยายน 2550). เหลียวหลัง แลหน้าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จ-อุปสรรค-และก้าวต่อไป. **วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, ปีที่ 23 ฉบับที่ 3.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). **ข้อมูลการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2551**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

## กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

## ภาษาอังกฤษ

Bahl, Roy, and Johannes F. Linn, Johannes F. (1992). **Urban Public Finance in Developing Countries**. Washington D.C.: Oxford University Press.

Burki, S., G. Perry, and W. Dillinger, W. (1999). **Beyond the Center: Decentralizing the State**, (Working Paper, World Bank Latin America and Caribbean Studies). Washington D.C.: World Bank.

Martinez-Vazquez, Jorge. (May 2007). **Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization**, International Studies Program Working Paper 07-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Charles E. Mclure and Jorge Martinez-Vazquez, (2001), **The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations**, The World Bank.

McMaster, James (1991). **Urban Financial Management: A Training Manual**. Washington, D.C.: Economic Development Institute of The World Bank.

OECD (Organization of Economic Co-operation and Development). (2002). Fiscal Design Surveys across Levels of Government. in **Tax Policy Studies no 7**. Paris: OECD.

Shah, Anwar. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries and Emerging Market Economies, in **Policy and Research Series No. 23**, Washington D.C.: World Bank.

• Taliercio, Robert R. (May 2005) “Subnational Own-Source Revenue” Getting Policy and Administration Right,” in **East Asia Decentralizes: Making Local Government Work**, Washington D.C.: World Bank.

# ประวัติผู้เขียน



## รองศาสตราจารย์ ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

### ตำแหน่ง

- ✍️ รองคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฝ่ายวางแผนและพัฒนา
- ✍️ รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ✍️ ผู้เชี่ยวชาญคณะกรรมการการเงินการคลัง และงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร
- ✍️ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี
- ✍️ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ✍️ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ✍️ คณะอนุกรรมการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และมาตรฐานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### การศึกษา

- ✍️ ปริญญาเอก สาขา Social Science จาก Syracuse University ประเทศสหรัฐอเมริกา
- ✍️ ปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์ จาก Syracuse University ประเทศสหรัฐอเมริกา
- ✍️ ปริญญาตรี สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย





## ประสบการณ์ทำงาน


- ✍ คณะอนุกรรมการการเงิน การคลัง การงบประมาณ  
สถานการณ์บัญชีแห่งชาติ (สนช.)
- ✍ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วย  
งบประมาณ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)
- ✍ คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และ  
บุคลากร สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ✍ คณะกรรมาธิการยกร่างกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ✍ คณะอนุกรรมการจัดสรรรายได้ ภาษีอากร เงินอุดหนุน  
งบประมาณและถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น
- ✍ ที่ปรึกษาสำนักวิจัยสภาพัฒนาการและพัฒนาระบบราชการ  
การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
- ✍ คณะกรรมการ นโยบายและติดตามงบประมาณ  
สภาผู้แทนราษฎร
- ✍ ผู้อำนวยการศูนย์บริการวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ด้านการ  
จัดฝึกอบรม
- ✍ ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและประมวลผล  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์


## ผลงานทางวิชาการ


### งานวิจัย


- 


โครงการศึกษาระบบวิเคราะห์ความเป็นไปได้และจัดลำดับความสำคัญโครงการลงทุนด้านคมนาคม เพื่อเชื่อมโยงกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.), 2551.
- 

การศึกษาการจัดสรรงบประมาณเพื่อบริการสังคม: กรณีศึกษาของ อบต. สนับสนุนโดยองค์การ UNICEF และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551.
- 

โครงการศึกษาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ด้วยการสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB), 2550.
- 

โครงการศึกษางบประมาณระดับพื้นที่ (จังหวัด) สนับสนุนโดยคณะกรรมการกองทุนวิจัยแห่งชาติ (สกว.), 2550.
- 

โครงการศึกษาการกำหนดขนาดรายจ่ายที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี, 2550.
- 

การศึกษาปรับปรุงระเบียบ กฎหมายว่าด้วยการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี, 2550.
- 

โครงการเพิ่มกลยุทธ์การวิเคราะห์และวางแผนขับเคลื่อนเศรษฐกิจจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2549.

- 📌 การศึกษาพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลแผนการ  
พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานการวิจัยเสนอต่อ  
ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักพัฒนาและส่งเสริมการ  
บริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น  
กระทรวงมหาดไทย, 2547.
- 📌 การศึกษาโครงสร้างและอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับ  
รถและล้อเลื่อน รายงานวิจัยเสนอต่อกรมการขนส่งทางบก  
กระทรวงคมนาคม, 2547.
- 📌 การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงาน  
การวิจัยภายใต้โครงการศึกษานโยบายและแนวทางในการเพิ่ม  
ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้้นโยบาย  
การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น กรมส่งเสริมการ  
ปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2547.

### ความชำนาญพิเศษ

- 📌 ผู้เชี่ยวชาญเศรษฐศาสตร์สาธารณะ การคลังขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น เศรษฐศาสตร์มหภาค และการวิเคราะห์  
โครงการสาธารณะ และการวิเคราะห์การวางแผนและนโยบาย  
ของรัฐ



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น 5  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77 โทรสาร 0-2143-8175  
เว็บไซต์ [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

วิถีนวัตกรรมพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย

ISBN : 978-974-449-522-8



9 789744 495228

ราคา 82 บาท

วปท.53-07-1000.0