

การกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น

ผศ.ดร.สกันธ์ วรรณวุฒินา*

1. เหตุผลความจำเป็น

1. การกระจายความเจริญและการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่น

ประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นลำดับ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างเด่นชัดนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา การพัฒนาประเทศโดยรวมเท่าที่ผ่านมานับได้ว่าประสบความสำเร็จพอสมควร โดยพิจารณาจากเครื่องชี้วัดทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก เช่น ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น รายได้ประชาชาติ รายได้ต่อบุคคล การส่งออก

การลงทุน และการจ้างงาน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศดังกล่าวเป็นการพัฒนาแบบรวมศูนย์ (Centralization) โดยเฉพาะในส่วนกลางหรือกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ ธุรกิจ การคมนาคม การศึกษา และการปกครอง แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาหัวเมืองหลักต่างๆ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ผลพวงของความเจริญเติบโตอย่างมากในส่วนกลางทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ และความเจริญที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างในเมืองหลวงและชนบท ปัญหาการทิ้งถิ่นฐานและอพยพไปหางานทำ

*อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์และผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและประมวลผล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในเมือง การกระจายปัจจัยพื้นฐาน และการพัฒนาท้องถิ่นยังไม่ทั่วถึง เป็นต้น

ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันและอนาคตจำเป็นต้องกระจายการพัฒนาและความเจริญไปสู่ท้องถิ่น ให้ทั่วถึงควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งนี้ เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ก็ได้มุ่งเน้นการพัฒนาคนและการกระจายความเจริญ และพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (Decentralization) ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการพัฒนาประเทศที่ทั่วถึงอย่างแท้จริง

2. การกระจาย อำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงและกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

(2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ

(3) ราชการส่วน ท้องถิ่น ได้แก่ องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)

อนึ่ง ยังมีหน่วยการปกครองระดับกิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และสภาตำบล ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ ซึ่งยังมีได้กำหนดสภาพชัดเจนว่าเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนใด

อำนาจการบริหารประเทศส่วนใหญ่อยู่ที่ราชการส่วนกลาง โดยมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลาง โดยมีอำนาจครอบคลุมพื้นที่ของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ อำนาจการกำหนดแผนและการตัดสินใจในการบริหารด้านต่าง ๆ ได้แก่ งบประมาณ การเงินการคลัง และบุคลากร เป็นต้น ขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ การบริหารประเทศในลักษณะที่ผ่านมามีทำให้การกระจายความเจริญและการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นเป็นไปได้ไม่ทั่วถึงและรวดเร็วเพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่น

ดังนั้น การที่จะให้ท้องถิ่นพัฒนาได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงนั้นจำเป็นต้องแบ่งแยกอำนาจการบริหารราชการระหว่างส่วนกลาง (Central Government) และส่วนท้องถิ่น (Local Government) ให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน อีกทั้งต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่ควรเป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจของ

ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารและ
พัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเองมากขึ้น
การกระจายอำนาจการบริหารและการคลัง
ท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาความสามารถและ
ประสิทธิภาพในการบริหารของท้องถิ่น นับว่า
มีส่วนสำคัญที่จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง
ในการพัฒนาตนเอง พัฒนา “คน” และการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้
เกิดการกระจายความ
เจริญไปสู่ท้องถิ่นได้อย่าง
รวดเร็วและทั่วถึง

3. การพัฒนา การคลังท้องถิ่น

การบริหารท้องถิ่น
โดยราชการส่วนท้องถิ่น
ในปัจจุบันยังมีปัญหาและ
ข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะด้านการคลังท้องถิ่น
ซึ่งมีผลให้การกระจาย
ความเจริญไปสู่ท้องถิ่น
ไม่ทั่วถึงและเกิดช่องว่าง
ระหว่างส่วนกลางและ
ส่วนท้องถิ่นอยู่มาก ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนา
การคลังท้องถิ่นทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่าง
จริงจัง ปัญหาทางการคลังท้องถิ่น ซึ่งจำเป็น
ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาให้ดีขึ้นมี 3 ปัญหา
หลัก ได้แก่

(1) ปัญหารายได้ท้องถิ่นไม่เพียงพอ

รายได้ของหน่วยราชการท้องถิ่นหรือ
รัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งประเทศยังมีจำนวนน้อย
ดังแสดงในตารางที่ 1 ในปี 2528 รายได้ของ
ส่วนราชการท้องถิ่นมีเพียง 3,620 ล้านบาท
หรือคิดเป็นร้อยละ 8.2 ของรายได้รัฐบาล
ทั้งหมด ทั้งนี้ เป็นภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเองเพียง
315.9 ล้านบาทเท่านั้น โดยรายได้ส่วนใหญ่มา
จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บเพิ่ม 653.1 ล้าน

ทิศทางการพัฒนา
ประเทศในปัจจุบัน
และอนาคตจำเป็นต้องกระจายการ
พัฒนาและความ
เจริญไปสู่ท้องถิ่น
ให้ทั่วถึงควบคู่ไป
กับการพัฒนา
ประเทศให้เจริญ
ก้าวหน้าสามารถ
แข่งขันกับประเทศ
ต่างๆ ทั่วโลก

บาท เงินอุดหนุน 1053.5
ล้านบาท และภาษี
ท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้
726.3 ล้านบาท ทำให้
ท้องถิ่นต่างๆ มีรายได้
ไม่มากพอที่จะพัฒนา
ท้องถิ่นของรายได้อย่าง
เต็มที่ แม้ว่าในปี 2538
รายได้ที่จัดเก็บหรือได้
มาของส่วนราชการท้องถิ่น
ต่างๆ จะเพิ่มขึ้น แต่เมื่อ
เปรียบเทียบกับสัดส่วน
ของรายได้รัฐบาลทั้งหมด
พบว่า ความสำคัญของ
รายได้ของส่วนราชการ
ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล

ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็น
ถึงบทบาทของส่วนราชการท้องถิ่นที่มีต่อการ
ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนว่ายังคงอยู่ใน
ระดับเล็กน้อยเท่านั้น

ปัญหารายได้ไม่เพียงพอของท้องถิ่นนี้มี
สาเหตุหลายประการ ซึ่งพอสรุปเป็นข้อ ๆ ได้คือ

(1) ข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษี

แม้ว่าหน่วยราชการท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีอยู่จะมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ แต่หน่วยราชการท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงฐานหรืออัตราของภาษีเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นได้ จึงทำให้โครงสร้างรายได้จากภาษีที่เป็นอยู่ไม่เอื้อต่อการจัดเก็บภาษีในหลาย ๆ ท้องถิ่น และทำให้ขาดความพร้อม ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทของภาษีของท้องถิ่นที่จะมีส่วนในการพัฒนาอย่างไร

ปัญหาการขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษีของหน่วยท้องถิ่นนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่า ความไม่พร้อมและไม่สามารถจัดเก็บได้ด้วยตนเองของหน่วยท้องถิ่น และส่วนหนึ่งเชื่อว่า จะไม่มีการประหยัดจากขนาดและต้นทุนในการจัดเก็บ อันเนื่องจากการปล่อยให้หน่วยท้องถิ่นเป็นผู้เก็บภาษี

(2) การยอมรับความช่วยเหลือและเงินอุดหนุนที่มากเกินไปจากส่วนกลาง

จากข้อมูลในตารางที่ 2C แสดงให้เห็นสัดส่วนของเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่ให้แก่หน่วยท้องถิ่นเป็นระดับที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมดของหน่วยท้องถิ่น ข้อมูลจากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นขนาดของเงินอุดหนุนจากส่วนกลางที่ให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการสนับสนุนการ

บริหารของส่วนราชการท้องถิ่น แท้ที่จริงแล้วส่วนกลางยังให้ความช่วยเหลือในรูปของส่วนแบ่งรายได้ต่าง ๆ โดยเฉพาะภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ หรือที่รัฐบาลจัดเก็บให้แทนส่วนราชการท้องถิ่นทั้งหมด ผลของการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นอันมากเช่นนี้ทำให้หน่วยท้องถิ่นต่าง ๆ ขาดความกระตือรือร้นและแรงจูงใจที่จะพึ่งตนเอง และช่วยตนเองในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้การพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนหรือส่วนแบ่งรายได้อื่น ๆ นั้น ยังเป็นผลทำให้หน่วยท้องถิ่นขาดเครื่องมือทางการเงินและการคลังในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบแนวทางที่ต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น เพราะเครื่องมือทางการเงินและการคลังนอกจากเป็นแหล่งของการหารายได้แล้ว ยังสามารถใช้ในการส่งเสริมหรือควบคุมธุรกรรมท้องถิ่นบางอย่างได้เหมือนมาตรการทางภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง

(3) ข้อจำกัดในการหารายได้ที่ไม่ใช่ภาษี

ส่วนราชการท้องถิ่นของไทยมีความแตกต่างในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ที่ทำให้ศักยภาพของการหารายได้และลงทุนมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะรายได้จากแหล่งที่ไม่ใช่ภาษีที่ได้จากการให้บริการของส่วนราชการท้องถิ่น เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนราชการท้องถิ่นทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ยกเว้น

องค์การบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดให้มีรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีแทบจะไม่แตกต่างกันทั้งในประเภทและอัตราของการจัดเก็บรายได้ ทำให้ส่วนราชการท้องถิ่นไม่สามารถคิดหรือกำหนดประเภทรายได้และอัตราการจัดเก็บรายได้ให้มีความเหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจของท้องถิ่น ที่สำคัญที่กำหนดและควบคุมแหล่งรายได้ไม่ใช่ภาษีเช่นนี้ ทำให้ส่วนราชการท้องถิ่นขาดความเชื่อมโยงกับสภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและทำให้ไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายและหารายได้ของตนเองที่สอดคล้องกับสถานะความผันผวนทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้แล้ว การกำหนดรายได้และอัตราวิธีการจัดเก็บดังกล่าวยังทำให้ส่วนราชการท้องถิ่นขาดความพยายามในการทดลองหาแหล่งรายได้ใหม่ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมจากค่าบริการต่าง ๆ ในอัตราที่เหมาะสมกับต้นทุนเป็นต้น แม้ว่าในบางประเภทของรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (ตามกฎหมายที่ใช้บังคับการบริหารงานของส่วนราชการท้องถิ่น) อาจจะเปิดช่องให้สามารถจัดเก็บได้อยู่แล้วก็ตาม ประเด็นนี้เองเป็นสาเหตุหนึ่งที่เป็นผลให้การลงทุนหรือการจัดตั้งองค์กรเพื่อสร้างการให้บริการที่มีคุณภาพดีกว่าเพื่ออาศัยงบประมาณของส่วนราชการท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

(4) ข้อจำกัดในการกู้เงินด้วยตนเอง

ตามพระราชบัญญัติของส่วนราชการท้องถิ่นที่ใช้บังคับปัจจุบันได้ระบุไว้ชัดเจนว่า

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นนั้นจะเป็นงบประมาณแบบขาดดุลไม่ได้ ข้อห้ามดังกล่าวทำให้ส่วนราชการท้องถิ่นไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้เพื่อนำมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการลงทุนขนาดใหญ่ของท้องถิ่น แม้ว่าส่วนราชการท้องถิ่นอาจทำการกู้ยืมเงินได้จากกองทุนพัฒนาท้องถิ่นที่สังกัดอยู่กับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่อำนาจเงินที่จะได้รับอนุญาตมักไม่เพียงพอกับความต้องการ และในการกู้ยืมจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากกรมการปกครองก่อนเช่นเดียวกัน จึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการกู้เงินจากสถาบันการเงินทั่วไปของเอกชนที่คำนึงถึงผลตอบแทนของการกู้ยืมเงินเป็นสำคัญ ทำให้การลงทุนที่จะให้ผลตอบแทนกลับคืนที่คุ้มค่างบเงินกู้พลอยถูกปิดกั้นไม่ให้เกิดขึ้นไปด้วย

(2) ปัญหาการใช้จ่ายของท้องถิ่นขาด

ประสิทธิภาพ

ปัญหาด้านรายจ่ายเป็นเรื่องของอำนาจที่ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีความเหลื่อมล้ำกันในเรื่องภารกิจที่ต้องทำระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง ขณะเดียวกันได้สร้างความซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถ้าจะให้ส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ปัญหาอุปสรรคสำคัญจากด้านอำนาจทางการคลังที่ในปัจจุบันรายได้ท้องถิ่นมีจำกัดและเป็นข้อกำหนดของการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น

ไม่สามารถจัดทำโครงการจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องการเงินทุนจำนวนมากได้ ขณะเดียวกันระบบและกลไกการใช้จ่ายงบประมาณยังขาดประสิทธิภาพในการจัดทำ

แผนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผน ตลอดจนการตรวจสอบการใช้จ่ายของท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงด้านรายจ่ายท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในทุก ๆ ด้าน

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องของการใช้จ่ายของท้องถิ่นในขณะนี้ คือ ความซ้ำซ้อนในหน้าที่และแหล่งรายได้ระหว่างส่วนราชการท้องถิ่นด้วยกันเอง ที่สำคัญคือ ส่วนราชการท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบลที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาเมื่อไม่นานนี้ หากพิจารณา

จากตารางที่ 3 พบว่า หน้าที่รับผิดชอบของ อบต. และสภาตำบลมีความซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของ อบจ. เดิมเกือบทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณา

ในด้านของฐานรายได้ที่แสดงในตารางที่ 4 แล้วพบว่า อบต. และสภาตำบลจะมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ที่มีความหลากหลายมากกว่า และมีแนวโน้มเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญใน

อำนาจการบริหารประเทศส่วนใหญ่อยู่ที่ราชการส่วนกลาง โดยมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลาง โดยมีอำนาจครอบคลุมพื้นที่ของส่วนภูมิภาคและส่วน ท้องถิ่นอีกด้วย...การบริหารประเทศในลักษณะที่ผ่านมาทำให้การกระจายความเจริญและการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นเป็นไปได้ไม่ทั่วถึง และรวดเร็วเพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่น

อนาคตคือ อากาศ ภาวะแวดล้อม และค่าธรรมนิยม จากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้จะเป็นข้อดีในด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่นให้มากขึ้น แต่ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการจัดสรรรายได้เหล่านี้ระหว่างส่วนราชการท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ มิฉะนั้นแล้วปัญหาของการแก่งแย่งแสดงสิทธิความเป็นเจ้าของแหล่งรายได้เหล่านี้จะมีเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ความจำเป็นในการแก้ไขบทบาทของ อบจ. ที่ยังติดค้างอยู่ในการพิจารณา

ของรัฐสภาจึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงบทบาทหน้าที่และรายได้ของ อบจ. ที่แยกออกมาจากฐานรายได้ของส่วนราชการ

ท้องถิ่นต่าง ๆ

(3) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารท้องถิ่น

เนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่นถูกละเลยในบทบาทหน้าที่ของการเป็นผู้จัดสรรบริการสาธารณะมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการหรือมีประสบการณ์ในแต่ละด้าน ผู้บริหารท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจที่จะแสวงหารายได้ด้วยตนเอง ขาดระบบข้อมูลและรายงานการวิเคราะห์โครงการและการเงินที่มีมาตรฐาน ขาดแหล่งและระบบเงินทุนกู้ยืมเพื่อจัดทำโครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดจนขาดการประสานงานร่วมมือระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การบริหารท้องถิ่นจำเป็นต้อง

ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ส่วนราชการท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอาศัยความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในขณะนี้ คงต้องรีบดำเนินการอย่างรวดเร็ว เพราะนับวันความเหลื่อมล้ำของสภาพทางการคลังของส่วนราชการท้องถิ่นกับส่วนกลางจะยิ่งห่างกันมากขึ้น ทำให้การพัฒนาประเทศโดยรวมขาดความสัมพันธ์กับการพัฒนาของท้องถิ่น หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โอกาสของการพัฒนาประเทศขึ้นไปสู่อีกระดับหนึ่งทั้งในด้านศักยภาพการแข่งขัน การผลิต และการกระจายความเท่าเทียมกันของการพัฒนา อาจเป็นไปได้ตามความต้องการ

ได้รับการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกแง่มุม

ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกันระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น คือ หากมีการพัฒนาเพิ่มบทบาทของส่วนราชการท้องถิ่นไม่ว่าด้านการบริหารและการเงินการคลังขึ้นเป็นลำดับแล้ว หากยังคงสภาพการบริหารงานราชการแผ่นดินอยู่ในแบบเดิมทั้งหน้าที่และขนาดของส่วนราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยเฉพาะบทบาทของส่วนราชการภูมิภาค อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันในการทำงานร่วมกัน เพราะจากภาระหน้าที่และขนาดของความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ เมื่อส่วนราชการหนึ่งมีความสามารถให้บริการและทำหน้าที่เพิ่ม จำเป็นที่ต้อง

ลดบทบาทของส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่
ประเภทเดียวกันในท้องถิ่นเดียวกันให้ลดน้อยลง
ตัวอย่างของปัญหาความขัดแย้งนี้ที่เห็นได้ชัดที่สุด
คือ การมี อบต. ขึ้นมาทำหน้าที่พร้อมกับยังคง
บทบาทของ อบจ. ไว้แบบเดิม ทำให้สร้างปัญหา
แก่ อบจ. เป็นอันมากจนกระทั่งทำให้ในที่สุด
ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์
และภาระหน้าที่ของการทำงานของ อบจ. ให้
กลายเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรเฉลี่ยทรัพยากร
ระหว่างส่วนราชการท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในแต่ละ
จังหวัด

4. สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงจะเห็นได้ว่า
การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังของส่วน
ราชการท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยเวลาและ
ความเข้าใจทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์
และนิติศาสตร์ควบกันโดยตลอด เพราะการ
กระจายอำนาจและความเจริญไปสู่ส่วนราชการ
ท้องถิ่นให้พัฒนาขึ้นมาเท่าทันกับการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศ ไม่สามารถ
จำกัดหรือเน้นความสำคัญของการพัฒนาส่วน
ราชการท้องถิ่นเพียงด้านใดด้านเดียว เพื่อมิให้
เกิดการขาดความสมดุลของการพัฒนาขึ้นมาได้

ในด้านเศรษฐศาสตร์นั้น การกระจาย
อำนาจทางการคลังนั้น ควรอยู่ในกรอบของการ
พัฒนาศักยภาพทางการคลังของส่วนราชการ
ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงการมอบ
รายได้ต่าง ๆ แก่ส่วนราชการท้องถิ่น โดย
ปราศจากการมอบอำนาจในการบริหาร ดัดลีนใจ
ใด ๆ แก่ผู้บริหารส่วนราชการท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อ
เป็นเครื่องมือช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่น
ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและตรวจสอบการ
กระจายอำนาจทางการคลังนี้สู่ท้องถิ่นอย่าง
แท้จริง ดังนั้นความสำเร็จของการกระจาย
อำนาจทางการคลังสู่ส่วนราชการท้องถิ่นจึง
จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความเป็นจริงที่เป็นอยู่ใน
ขณะนี้ คงต้องรีบดำเนินการอย่างรวดเร็ว
เพราะนับวันความเหลื่อมล้ำของสภาพทางการ
คลังของส่วนราชการท้องถิ่นกับส่วนกลางจะยิ่ง
ห่างกันมากขึ้น ทำให้การพัฒนาประเทศโดยรวม
ขาดความสัมพันธ์กับการพัฒนาของท้องถิ่น
หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน
โอกาสของการพัฒนาประเทศขึ้นไปสู่อีกระดับ
หนึ่งทั้งในด้านศักยภาพการแข่งขัน การผลิต
และการกระจายความเท่าเทียมกันของการ
พัฒนาอาจเป็นไปได้ไม่ตามต้องการ

ประเภทการรับ	หน่วย : ล้านบาท										
	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
1. ภาษีท้องถิ่นเก็บเอง	315.94	370.65	416.52	420.21	478.00	535.91	634.91	778.38	1,012.93	1,234.88	1,472.79
1.1 ภาษีโรงเรือนฯ	238.19	283.75	321.27	323.63	371.96	414.96	500.65	629.10	762.07	955.33	1,149.21
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	37.54	42.20	47.17	46.05	49.62	55.44	57.29	59.34	60.88	69.72	80.43
1.3 ภาษีป้าย	20.56	23.98	27.14	29.06	35.63	44.57	54.78	68.32	166.71	184.88	217.48
1.4 ออกรถแล้ว	19.65	20.72	20.94	21.47	20.79	20.94	22.19	21.62	23.27	24.95	25.67
2. ภาษีที่รัฐบาลเก็บเพิ่มจาก	653.17	985.04	736.11	940.75	1,315.30	1,677.05	2,687.78	3,232.55	3,394.87	4,004.81	4,742.19
2.1 ภาษีการค้า	577.50	583.53	633.92	633.14	1,173.39	1,505.59	2,484.01	0.00	0.00	0.00	0.00
2.2 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2,751.15	2,647.60	3,110.47	3,688.69
2.3 ภาษีสุรา	58.60	67.14	61.47	68.72	89.18	108.01	132.70	141.03	147.22	199.59	268.07
2.4 ภาษีสรรพสามิต	17.07	34.37	40.72	38.88	52.73	63.45	71.07	340.37	600.05	694.75	785.43
3. ภาษีที่รัฐบาลเก็บ	726.37	782.40	859.83	939.41	1,005.17	1,193.21	1,302.74	1,475.35	1,674.60	1,919.63	2,291.96
3.1 ภาษียรถยนต์	717.70	778.73	859.83	939.41	1,005.17	1,193.21	1,302.74	1,475.35	1,674.60	1,919.63	2,291.96
3.2 อื่นๆ	8.07	3.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
4. ภาษีค้างชำระ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5. ภาษีอื่นๆ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
รวมรายรับจากภาษีอากร	1,695.48	1,838.09	2,012.46	2,300.37	2,798.14	3,406.17	4,652.43	5,486.28	6,082.40	7,159.32	8,506.94
6. ค่าธรรมเนียมอื่นๆ	114.72	151.56	180.58	187.90	213.60	244.21	266.59	301.45	335.89	394.55	470.54
7. รายรับจากทรัพย์สิน	310.13	302.89	300.03	295.34	331.52	418.60	544.29	675.47	628.17	644.61	739.77
8. รายรับจากสาธารณูปโภค	31.55	47.80	52.43	61.32	63.65	55.81	68.29	77.66	81.50	85.91	107.42
9. รายรับเบ็ดเตล็ด	116.67	112.25	102.13	74.33	94.36	120.29	95.00	111.39	139.28	151.98	182.10
รวมรายรับอื่นๆ	673.07	614.50	635.17	618.89	703.13	838.91	974.17	1,165.97	1,184.84	1,277.05	1,499.83
รวมรายรับประจำ	2,268.55	2,452.59	2,647.63	2,919.26	3,501.60	4,245.08	5,599.60	6,652.25	7,267.24	8,436.37	10,006.77
10. เงินอุดหนุน	1,053.55	1,185.92	1,464.97	1,423.66	1,595.84	1,793.02	2,103.40	3,200.91	4,291.21	5,080.54	6,511.54
11. เงินสะสม	242.84	239.91	241.73	137.44	266.19	351.98	523.51	403.26	439.01	524.49	627.16
12. เงินกู้	55.27	52.11	190.60	216.72	98.18	179.60	35.58	132.89	129.38	187.57	334.65
13. อื่นๆ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
รวมรายรับพิเศษ	1,351.66	1,477.94	1,897.30	1,777.82	1,960.21	2,324.80	2,682.49	3,737.06	4,859.60	5,792.60	7,473.35
รายรับจากเฉพาะการ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
รวมรายรับทั้งสิ้น	3,620.21	3,930.53	4,544.93	4,697.08	5,461.81	6,569.68	8,262.09	10,389.31	12,126.84	14,228.97	17,480.12

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

หน่วย : ล้านบาท									
ลำดับที่	ประเภทรายรับ	อบจ.	อบต.	เทศบาล	สุขาภิบาล	เมืองพัทยา	กม.	รายรับทั้งหมด	ร้อยละ
1	ภาษีอากร	6,181.64	3,471.02	10,169.62	4,641.31	132.40	19,584.55	44,180.54	54.97
2	ค่าธรรมเนียม	146.58	4,794.39	550.17	227.37	16.67	375.64	6,110.82	7.60
3	รายได้จากทรัพย์สิน	505.79	198.40	885.67	267.68	10.76	2,075.41	3,943.71	4.91
4	สาธารณูปโภค	0.09	30.30	120.47	4.83	0.37	39.88	195.94	0.24
5	พาณิชย์	0.00	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.27	0.00
6	เบ็ดเตล็ด	49.94	550.47	158.55	59.99	0.39	412.35	1,231.69	1.53
	รวมรายได้	6,884.04	9,044.85	11,884.48	5,201.18	160.59	22,487.83	55,662.97	69.26
7	เงินอุดหนุนทั่วไป	0.55	3,057.48	1,085.76	387.28	64.15	-	4,895.22	6.09
8	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1,187.21	-	7,230.40	978.77	98.87	6,563.91	16,059.16	19.98
9	เงินอุดหนุนอื่น	0.00	0.00	0.00	215.74	0.00	0.00	215.74	0.27
	รวมเงินอุดหนุน	1,187.76	3,057.48	8,316.16	1,881.79	163.02	6,563.91	21,170.12	26.34
10	เงินสะสมจ่ายขาด	56.39	341.85	608.52	383.40	27.87	1,838.26	3,258.29	4.05
11	เงินกู้	76.36	-	67.66	135.51	-	-	279.53	0.35
	รวม	8,204.55	12,444.18	20,876.82	7,603.88	351.48	30,890.00	80,370.91	100.00

รายรับรัฐบาลกลางปีงบประมาณ 2539 = 846,911 ล้านบาท
(รายรับส่วนถิ่น/รัฐบาล) × 100 = 9.48%
(รายรับท้องถิ่น/GDP ปี 2539) × 100 = 1.71%
หมายเหตุ 1. ตัวเลขเทศบาลขาดรายรับเทศบาลเมืองอำนาจเจริญและเทศบาลนครเชียงใหม่เฉพาะภาษีอากร
2. ตัวเลของค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์มีเฉพาะภาษีอากร
3. ตัวเลข อบต. เบื้องต้นประมาณร้อยละ 90
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

อำนาจหน้าที่	กม.	เมืองพัทยา	เทศบาล			สุขาภิบาล	อบจ.	อบต.
			ตำบล	เมือง	นคร			
(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด	/	/	/	/	/	-	/	-
(2) การทะเบียนตามที่ถูกหมายกำหนด	/	/	/	/	/	-	-	-
(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	/	/	/	/	/	/	/	/
(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	/	/	/	/	/	/	/	/
(5) การผังเมือง	/	/	-	-	-	-	/	/
(6) การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	/	/	/	/	/	/	/	/
(7) การวิศวกรรมจราจร	/	-	-	-	-	-	-	-
(8) การขนส่ง	/	-	-	-	-	-	-	-
(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	/	/	/	/	/	/	/	/
(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ	/	/	/	/	/	/	/	/
(11) การควบคุมอาคาร	/	/	/	/	/	/	/	/
(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	/	/	-	/	/	-	-	-
(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	/	/	-	/	/	/	/	-
(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	/	/	/	/	/	/	-	/
(15) การสาธารณสุข	/	/	/	/	/	/	/	/
(16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล	/	/	/	/	/	/	/	/

อำเภอท่งที่	อำนาจหน้าที่	กม.	เมืองพัทยา	เทศบาล			สุขาภิบาล	อบจ.	อบต.
				ตำบล	เมือง	นคร			
(17)	การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	/	/	/	/	/	/	/	-
(18)	การควบคุมเลี้ยงสัตว์	/	/	/	/	/	/	/	/
(19)	การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	/	-	/	/	/	/	/	-
(20)	การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ	/	/	-	-	-	-	-	-
(21)	การจัดการศึกษา	/	/	/	/	/	/	/	/
(22)	การสาธารณสุข	/	/	-	/	/	/	/	-
(23)	การส่งเสริมสงเคราะห์	/	/	-	/	/	-	-	/
(24)	การส่งเสริมการกีฬา	/	/	-	/	/	/	/	/
(25)	การส่งเสริมการประกอบอาชีพ	/	/	/	/	/	/	/	/
(26)	การพาณิชย์	/	/	/	/	/	/	/	/
(27)	การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว	-	/	-	-	-	-	-	-
(28)	หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร ตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกม.	/	-	-	-	-	-	-	-
(29)	หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา	-	/	-	-	-	-	-	-
(30)	หน้าที่อื่นซึ่งมีคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	-	-	/	/	/	-	-	-
(31)	การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม	-	-	-	-	-	/	/	/

อำนางหน้า	กทม.	เมอองพทยา	เทศบาล			สขวภบาล	อบจ.	อบด.
			ด่ำบด	เมออง	นคร			
(32) การจจัดให้ม่สวณลัด้ว	-	-	-	/	/	/	/	-
(33) การจจัดให้ม่สทานที่ประชมอบมรราชวูร	-	-	-	-	-	/	/	-
(34) การแบ่งจจัดสรรเงนซึ่งตามกฎหมายจะดอ่งแบ่งให้ราชการส่วนทอ่งถ่น	-	-	-	-	-	-	/	-
(35) การจจัดการคุ่มครอง ดูแล และทาลมลประโยชน์จากทรพธย่น	-	/	/	/	/	/	/	/
(36) กอการอ่นว ที่ด่ำเม่นเพอประโยชน์ของราชวูรและทอ่งถ่นหรือกอการอ่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกอการส่วนจ่งหวัด	-	-	-	-	-	-	/	-
(37) หน้าทอ่นว ซึ่งม่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าทอ่งของสขวภบาล	-	-	-	-	-	/	-	-
(38) ปฏิบัติน้ำที่ดอ่งที่ทางราชการมอบหมาย	-	-	-	-	-	-	-	/
(39) จจัดให้ม่น้ำเพออุปโภค บริโภคและการเกษตร	-	-	-	-	-	-	-	/
(40) ให้ม่การส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกอการสหกรณ์	-	-	-	-	-	-	-	/

ตารางที่ 4	โครงสร้างรายได้ตามกฎหมายต้องได้สะท้อนไปในปัจจุบัน ปี๒๐๑๗						
	ประเภทรายได้	กรุงเทพฯ	เมืองพัทยา	เทศบาล	สุขาภิบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	องค์การบริหารส่วนตำบล
1. รายได้อื่น	1.1 รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(1) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(2) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(3) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(4) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	1.2 รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(1) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(2) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(3) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(4) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	1.3 รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(1) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(2) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(3) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(4) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
2. รายได้อื่น	2.1 รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(1) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(2) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(3) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(4) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	2.2 รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(1) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(2) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(3) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(4) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	2.3 รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(1) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(2) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(3) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/
	(4) รายได้อื่น	/	/	/	/	/	/

ประเภทรายได้	กรุงเทพฯ	เมืองพัทยา	เทศบาล	สุขาภิบาล	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	องค์การบริหารส่วนตำบล
(5) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้	-	-	-	-	-	/
(6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน	-	-	-	-	-	/
(7) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่	-	-	-	-	-	/
(8) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม	-	-	-	-	-	/
(9) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ	-	-	-	-	-	/
(10) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้	/	/	/	/	/	/
3. ค่าบริการแก่เอกชน ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ	/	-	-	-	-	-
4. รายได้จากทรัพย์สิน	/	/	/	/	/	/
5. รายได้จากค่าสาธารณูปโภคและการพาณิชย์	/	/	/	/	/	/
6. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้เช่าให้	/	/	/	/	/	/
7. เงินได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้	/	/	/	/	/	/
8. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	/	/	/	/	/	/
9. เงินกู้	/	/	/	/	/	/

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง