

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยในเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทราย อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และเป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานการคลังและงบประมาณ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น
5. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น
6. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นในการดำเนินการเอง โดยอิสระภาพพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองที่พบ โดยทั่วไปนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ

รูปแบบแรก คือ การแบ่งอำนาจทางการปกครอง

การแบ่งอำนาจทางการปกครองหรือที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Deconcentration ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนการริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะทางการปกครองของไทย คือ ระบบการ

บริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้มีลักษณะสำคัญ ๆ คือ

1. เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน
2. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติ และควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิกานั้น
3. เป็นการบริหารภายใต้นโยบาย และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบาย หรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และการริเริ่มในนโยบายต่าง ๆ บางอย่างไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจทำได้ นับว่าเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ (Discretionary Power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น
4. เป็นการริเริ่มงาน โดยเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเหล่านี้ ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลาง ที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

รูปแบบที่สอง คือ การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจทางการปกครองอีกอย่างหนึ่ง คือ การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองอย่างแท้จริงเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องที่ ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเอง ตามความหมายของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้ จะมีลักษณะสำคัญที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเอง (Local Self Government) มากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณท้องที่ที่กำหนดขึ้นนั้น จะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง (Election) การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง (Political Participation) ได้เป็นอย่างดี นั่นเอง

การกระจายอำนาจในการปกครองโดยทฤษฎีอำนาจมีกรรมวิธี 2 กรณี คือ

1. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม (Activity) หรือแต่ละหน้าที่ (Function) เช่นการกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินทาง เป็นต้น

Martin Cross & David Mallen (อ้างใน นกคต บุญมา, 2541: 12) ซึ่งว่าระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการที่องค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Authorities) จะดำเนินการในหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้นจำเป็นต้องมีอิสระในเรื่องการคลัง (Financial Freedom) กล่าวคือ องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีเงินหรือ งบประมาณ (Budget) มาดำเนินกิจการ ดังนั้นด้วยความจำเป็นที่องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีเงินหรือ งบประมาณของตนเอง หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองตนเองซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) นั้นรัฐบาลก็ต้องทำการกระจายอำนาจทางการคลัง อาทิเช่น อำนาจในการจัดหารายได้ หรืออำนาจในการจัดทำงบประมาณไปให้ท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจ ให้มีความอิสระและเป็นของตัวเอง ซึ่งโดยทั่วไปนั้นพบว่าความเป็นอิสระทางด้านการคลังเป็นเครื่องชี้ (Indicator) ที่สำคัญประการหนึ่งในการวัดถึงอัตราการกระจายอำนาจในแต่ละประเทศ

Richard A. Musgrave (อ้างใน นกคต บุญมา, อ้างแล้ว:13-14) ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศว่ารัฐควรจะทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจในเรื่องที่สำคัญเพียงสามประการดังต่อไปนี้

1. หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม (Allocation Function) โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเพื่อนำมาใช้หรือบริการสาธารณะ อย่างมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด

2. หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม (Distribution Function) เพื่อให้ทรัพยากรและการบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่กระจายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้อย่างทั่วถึงกัน รัฐบาลจำเป็นต้องนำมาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลการจัดสรรเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถได้รับประโยชน์โดยทั่วถึงกัน และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

3. ทำหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function) เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม รัฐบาลต้องวางแผนและจัดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ

หน้าที่ทางเศรษฐกิจทั้งสามประการดังกล่าวถือว่าเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบแต่อย่างใดก็ตามหากรัฐบาลทำหน้าที่มากเกินไปก็จะทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากการควบคุมมากเกินไปจะเป็นการไม่กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันของเอกชน อันเป็นปัจจัยสำคัญของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐบาลที่ดีจะต้องเข้าไปมีบทบาทเท่าที่จำเป็น โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนในประเทศมีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่เป็นธรรมชาติได้ กฎกติกาที่รัฐบาลกำหนดเอาไว้ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ได้มีโอกาสดำเนินการในด้านต่าง ๆ ด้วยตัวมันเองจะเป็นการกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดูแลอยู่ห่าง ๆ และควบคุมให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎกติกาที่กำหนดเอาไว้

จรัส สุวรรณมาลา (อ้างใน นกมล บุญมา, อ้างแล้ว: 12-13) ได้เสนอให้การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นวิธีการสำคัญในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม เป็นการกระจายความเจริญและความมั่งคั่งออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกันรวมทั้งเป็นการส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพของการปกครองตนเองของภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยนั่นเอง จรัสได้เสนอหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นเอาไว้ 3 ข้อด้วยกัน คือ

1. การให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) บางประเภทได้เองหรือการให้ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลกลาง (Revenue Sharing Taxes) ก็ได้

2. การที่จะต้องมีการให้เงินอุดหนุนในการพัฒนาแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินด้อยกว่าท้องถิ่นอื่น และรายได้ของท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการด้านสาธารณสุขไปทั่วพื้นฐานของรัฐอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ ที่ใดของประเทศ

3. การให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ หรือจัดตั้งหรือหาสถาบันทางการเงินให้ท้องถิ่นกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อให้ท้องถิ่นไปใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้

ยังมีนักวิชาการอื่น ๆ อีกหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร(2525) ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ พอสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายใต้เขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการบางประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้อิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่น หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจ อยู่ที่ว่าท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ ที่ได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับจัดทำไปด้วย

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (เดริอวัลย์ อุ่เจริญ, 2546: 15)

1. ความเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์การเป็นนิติบุคคลต่างหากองค์การของรัฐบาลกลาง การมียุทธศาสตร์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. อำนาจอิสระในการบริหารงาน

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง ของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การเหล่านั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควร ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจ ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องไม่พอสอดคล้องไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Utility and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มียุทธศาสตร์การจำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และบริหารกิจการ อันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่นประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจจะมี ความสนใจที่จะเข้ามาส่วนร่วมในกิจกรรมทางการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. มینگประมาณเป็นของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้รับมานั้นด้วยตนเอง การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและการบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการมาบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูง ไม่ว่าจะส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตามการจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไว้ เช่น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์ด้านหนึ่งในกลยุทธ์หลาย ๆ ด้านของการกระจายอำนาจ กล่าวเฉพาะการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังนับว่าเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง เนื่องจากระบบการคลังของประเทศต่าง ๆ มักจะซับซ้อนทั้งในการจัดเก็บภาษี และงบประมาณแผ่นดิน นอกจากรัฐบาลจะต้องใช้มาตรการ

การทางการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคพร้อม ๆ กันอีกด้วย ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังให้ประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวม การกระจายความเจริญและความมั่งคั่งสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น จึงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและอาจจำเป็นต้องทำการปรับปรุงระบบการคลังให้มีความยืดหยุ่นต่อสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

จรัส สุวรรณมาลา (อ้างในจิรพรรณ คำอ่อน, 2547: 20) กล่าวถึงเครื่องมือหรือมาตรการทางการคลังที่รัฐบาลนำมาใช้สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นมี 3 มาตรการหลัก คือ ภาษีและการหารายได้ งบประมาณรายจ่าย และการกู้ยืม

ในด้านภาษีนั้นรัฐบาลอาจให้ภูมิภาค และท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) บางประเภทในท้องถิ่นของตนเองได้หรือท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีประเภทร่วมกับรัฐบาลระดับชาติ (Revenue Sharing Taxes) นอกจากภาษีแล้ว รัฐบาลอาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์หรือกึ่งพาณิชย์ซึ่งสามารถร่วมลงทุนกับเอกชนและเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ใช้บริการได้

ในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น รัฐบาลสามารถสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายกิจกรรมหรือเงินอุดหนุนทั่วไป ตามแต่กรณีเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการเงินให้แก่ท้องถิ่น โดยหลักการแล้วท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินการคลังต่ำควรจะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยหรือมีศักยภาพทางการเงินสูงกว่า ทั้งนี้เพื่อช่วยลดความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคและชุมชนประการหนึ่ง และเพื่อสร้างหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐอย่างเสมอภาค ไม่ว่าบุคคลนั้นจะตั้งถิ่นฐานอยู่ ณ พื้นที่ใด ๆ ของประเทศก็ตาม

ในเรื่องการกู้ยืมเงินนั้น รัฐบาลอาจอนุญาตให้ท้องถิ่นกู้เงินมาไว้ในโครงการลงทุนหรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ นอกจากนั้นรัฐบาลอาจสนับสนุนกู้เงินของท้องถิ่น โดยการเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่น หรืออาจจัดตั้งสถาบันการเงินค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่นหรือสถาบันจัดหาเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และมีความสะดวก ฯลฯ เป็นต้น

อนึ่ง แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะมีความสำคัญ และมักจะได้รับ ความสนใจจากบุคคลทั่วไปมากเป็นพิเศษ แต่ก็ควรได้ตระหนักว่า การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นเพียงมาตรการหนึ่ง (ในหลาย ๆ มาตรการ) ของการกระจายอำนาจ โดยหลักการ แล้ว มาตรการทางการคลังควรจะต้องสนับสนุนมาตรการด้านอื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่ควรเริ่มต้นด้วยการตั้งคำถามว่าควรกระจายอำนาจทางการคลังอย่างไรดี หากแต่ควรเริ่มต้นด้วยคำถามว่าควรจะพัฒนาประเทศไป

ในทิศทางใด อย่างไร จะปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานอย่างไรแล้วจึงค้นหาวิธีการกระจายอำนาจทางการคลังที่สนับสนุนโครงสร้างและระบบการบริหารที่กำหนดขึ้นไว้แล้ว

การพิจารณาความหมายของ “การกระจายอำนาจการเงินการคลัง” อาจพิจารณาได้ว่าการกระจายอำนาจการเงินการคลัง หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of Authority) หรือการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ที่เกี่ยวกับการเงินการคลังให้หน่วยราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการเงินการคลังบางอย่างแทนราชการ (Privatization) หรือการกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเงินการคลังของหน่วยราชการ การให้เอกชนดำเนินการ และมอบอำนาจตัดสินใจในการจัดการเงินการคลังเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างมีอิสระ (Autonomy) โดยรัฐไม่มีอำนาจนั้นอีกต่อไป และไม่กำหนดให้อยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนกลาง คงมีแต่หน้าที่สนับสนุนและควบคุมกำกับเท่านั้น แต่การกระจายความรับผิดชอบให้หน่วยงานระดับรองลงไปดำเนินการเงินการคลังมีความสำคัญของอำนาจกับความรับผิดชอบ อยู่ที่ “การตัดสินใจ” ซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ ภารกิจ ความชำนาญเฉพาะกิจ ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ (1) สภาพแวดล้อมของระบบการเงินการคลังจะสอดคล้องสมรรถนะของท้องถิ่น (2) ความสัมพันธ์ใน “แกนตั้ง” ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้แยกความสัมพันธ์เป็น “การจัดการ” และ “การเมือง” (3) พื้นฐานโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีความเข้มแข็งเพียงใดในประเทศอุตสาหกรรมการเติบโตของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะพัฒนาไปพร้อม ๆ กับองค์ประกอบของการจัดการในราชการบริหารส่วนกลางลักษณะนี้การกระจายอำนาจการเงินการคลังไม่ยากนัก หากการกระจายอำนาจการพัฒนาไปจากราชการบริหารส่วนกลางมากเท่าใดจะทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นเท่านั้น

การกระจายอำนาจการเงินการคลังท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยสนับสนุนดังนี้

1. เขตแดนและจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อการเงินการคลังท้องถิ่น การเงินการคลังท้องถิ่นจึงมักไม่มีลักษณะซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก แต่ต้องใช้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมากการเงินการคลังย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้น การเงินการคลังท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

2. ความเป็นอิสระ (Autonomy) ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าไม่มีเอกราช (Independence) เช่นรัฐอิสระ และไม่ได้หมายความว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใด ๆ ด้านการเงินการคลังได้ตามความพอใจ แต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการคือ

2.1 การมีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง มีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการค้ำประกันถึงผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก อธิปไตยของการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอธิปไตยที่มาจากราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำทางการเงินการคลังท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.2 การมีรายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้ และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ “มีงบประมาณของตนเอง” โดยรัฐให้อำนาจราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ คือรายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเอากับประชาชนที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกู้ยืมเงินต่าง ๆ มาใช้จัดทำบริการสาธารณะ)

เงินอุดหนุนจากราชการบริหารส่วนกลาง (ถือเป็นรายได้ทางตรง) อยู่ในดุลพินิจของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนกลางที่จะให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือการให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยช่วยให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การอาศัยเงินอุดหนุนจากราชการบริหารส่วนกลางจะทำให้ความเป็นอิสระของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นลดลง เพราะต้องทำตามความต้องการของราชการบริหารส่วนกลาง

2.3 การมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็น “นิติบุคคล” เป็นเทคนิคทางกฎหมาย ทำให้องค์การนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางเป็นการประกันความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรนั้นอีกทางหนึ่งและยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะการเป็น “นิติบุคคล” ขององค์กรเหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลเอกชน แต่เป็นนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการคลังท้องถิ่นเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างสมบูรณ์

2.4 การควบคุมกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลางและชุมชน การที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นหากราชการบริหารส่วนกลางไม่กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบ ควบคุม กำกับเอาไว้ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือละเลย ไม่ปฏิบัติตามการเงินการคลังได้ ทำให้การเงินการคลังขาดประสิทธิภาพ หรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำ และรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการเงินการคลังนั้นตามอำนาจหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหมายได้ แต่การตรวจสอบ การควบคุมการกำกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชาหากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่ง โดยอีกองค์กรหนึ่ง อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย (Legislation Control) องค์กรควบคุม กำกับ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุม กำกับ แต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้นการควบคุม กำกับ สามารถใช้ชุมชนควบคุมโดยการตรวจสอบการดำเนินการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ โดยเข้าไปร่วมใช้ดุลยพินิจกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระ สามารถริเริ่มใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายใต้ขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่ชุมชนต้องการ ควบคู่กับการให้ชุมชนดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้กระทำการภายในขอบเขตอำนาจของตนเท่านั้น การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนและองค์กรของประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการเงินการคลังท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น แต่การกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมโดยชุมชนต้องไม่ทำให้การเงินการคลังขาดความคล่องตัว แต่ต้องทำให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการเงินการคลังท้องถิ่นมีความโปร่งใสและชัดเจน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานการคลังและงบประมาณ

พนม ทินกร ณ อยุธยา (อ้างใน สมบุญ ทาป็น, 2544: 20-21) กล่าวว่าการบริหารงานการคลังในระดับจุลภาค (Micro Approach) หมายถึงการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness)มากที่สุดโดยอาจจะต้องวิเคราะห์ถึงประเด็น หรือตัวแปรทางการบริหารต่าง ๆ เช่น การจัดการองค์การ การวางแผนงาน การกำหนดนโยบาย การอำนวยความสะดวก การประสานงาน ระบบการรายงาน การตรวจสอบ ควบคุม และการติดตามประเมินผล รวมถึงกระบวนการตัดสินใจและระบบข้อมูลของหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปในประเด็นปัญหาแต่ละเรื่องและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ การบริหารงบประมาณแผ่นดิน การบริหารการจัดเก็บภาษี การบริหารหนี้สาธารณะ

การบริหารเงินคงคลัง การบริหารเงินนอกงบประมาณ การบริหารเงินหมุนเวียน และกองทุนพิเศษ การบริหาร การประเมินผล การบริหารทรัพย์สินและการบริหารพัสดุ เป็นต้น

การบริหารงานการคลังรัฐบาล มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจการเมืองของรัฐบาล การคลังจึงมีวิวัฒนาการมาช้านาน ซึ่งอาจจะมีกำเนิดมาตั้งแต่รัฐบาลเริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินมาเพื่อเป็นรายได้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริหารงานการคลังรัฐบาล ยังมีความสำคัญต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในระบบเศรษฐกิจแต่ละบุคคลด้วย เพราะรัฐบาลทั้งนักบริหารในระบบราชการมีหน้าที่ตอบสนองความต้องการส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ของสังคมส่วนรวม ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายการคลังและบริหารงานคลังเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแล้ว ความเจริญก็ย่อมกระจายไปอย่างทั่วถึงก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

การกระจายอำนาจการคลังยุคโลกาภิวัตน์ มีนักวิเคราะห์การเงินการคลังภาครัฐหลายคนยึดถือแนวความคิดที่ว่ารัฐบาลระดับใด (ระดับชาติ รัฐบาลท้องถิ่น) เก็บภาษีอากรได้เท่าไรก็ให้ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับนั้น ๆ เช่น รัฐบาลระดับชาติเก็บภาษีศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ฯลฯ ก็ถือว่าเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับชาติ และไม่ใช่ว่าของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลระดับชาติสามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะทำกิจกรรมอะไรก็ต้องการเงินมาใช้เอง (ก็ต้องเก็บภาษีมาใช้จ่ายเอง) จะหวังพึ่งภาษีรัฐบาลกลางเก็บยอมไม่ถูกต้อง

เรื่องนี้นับว่าเป็นความเข้าใจผิด ในหลักการบริหารงานการคลังภาครัฐอย่างยิ่ง ในยุคของระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์นี้ รัฐบาลทุกระดับจะต้องบริหารระบบเศรษฐกิจและการจัดการการคลังร่วมกันเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศและชุมชนย่อย สามารถปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกได้ การใช้วิธีแบ่งเขาแบ่งเรา ต่างคนต่างทำดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่ก่อนนั้นยอมไม่สามารถก้าวทันโลกได้

อย่างไรก็ตาม โดยประเพณีปฏิบัติในนานาประเทศนั้น รัฐบาลมักจะอนุญาตให้ท้องถิ่นได้จัดเก็บภาษีทั่วประเทศบางประเภท และสามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการเงินการคลังของท้องถิ่นได้ทั้งระบบ (ทั้งรายรับและรายจ่าย) นอกจากนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในบางประเทศอาจเก็บภาษีบางประเภทเป็นพิเศษ (Special Taxes) เช่น เก็บภาษีบางประเภทในอัตราที่สูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเก็บภาษีชนิดใหม่ในบางช่วงเวลาหรืออาจจะเก็บเป็นการถาวรก็ได้ รายได้จาก “ภาษีท้องถิ่น” เหล่านี้ย่อมถือเป็นรายได้เฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ และถือว่าเป็นความเสียดสละของผู้คนในชุมชนนั้น ๆ ที่ต้องการให้ท้องถิ่นพัฒนาหรือ

จัดบริการบางประเภทดีหรือมีคุณภาพสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ จะเอาไปรวมเข้าเป็นรายได้ของรัฐส่วนรวมไม่ได้ (ปกรณ์ บุญปกรณ์, 2541)

แต่ในปัจจุบันเราสามารถมองเห็นแนวโน้มในการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนการหารายได้มากขึ้น ส่งเสริมท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะที่พึ่งพาตนเองได้ด้วย ดังนั้น ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีข้อจำกัดแคบ ๆ อยู่ในเรื่องระบบบริการสาธารณะของชุมชนเท่านั้น แต่สามารถมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในขอบเขตกว้างขวางขึ้นและมีความสามารถในการคลังมากขึ้นด้วย

การคลังจึงเป็นส่วนสำคัญที่สุดในระบบการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน การคลังหมายถึงประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาการคลังของท้องถิ่นที่แท้จริงไม่ได้หมายถึงมีอำนาจอิสระในการจัดเก็บภาษีส่วนท้องถิ่นได้เท่านั้น แต่ต้องหมายถึงความสามารถในการบริหารการคลัง ในการดำเนินนโยบายให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุดคุ้มค่าเท่ากับเงินลงทุนเป็นสำคัญ (อุษา ไบหยก, 2543: 215-226)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น เพราะการคลังท้องถิ่นถือเป็นโลหิตที่หล่อเลี้ยงร่างกายสามารถทำให้กลไกสำคัญขับเคลื่อนท้องถิ่นให้ก้าวหน้า พัฒนาสนองตอบต่อปัญหาของประชาชน ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (ธีระศักดิ์ โฆษณวุฒิ, 2547: 31) ได้ให้ความหมายของการบริหารการคลังทั่วไป (Financial Administration) ว่ามีความหมายครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชี ซึ่งความหมายของการคลังท้องถิ่นก็มีลักษณะใกล้เคียงกัน

ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงหมายถึง การบริหารงานคลังของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึง การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่น มีความสำคัญมากในการที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานได้ เพราะท้องถิ่น จะเจริญก้าวหน้าและอำนวยความสะดวกและสร้างความสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากนั้น ย่อมจะขึ้นอยู่กับการที่ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะดูแลพี่น้องประชาชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อย ฐานะการเงินการคลังไม่

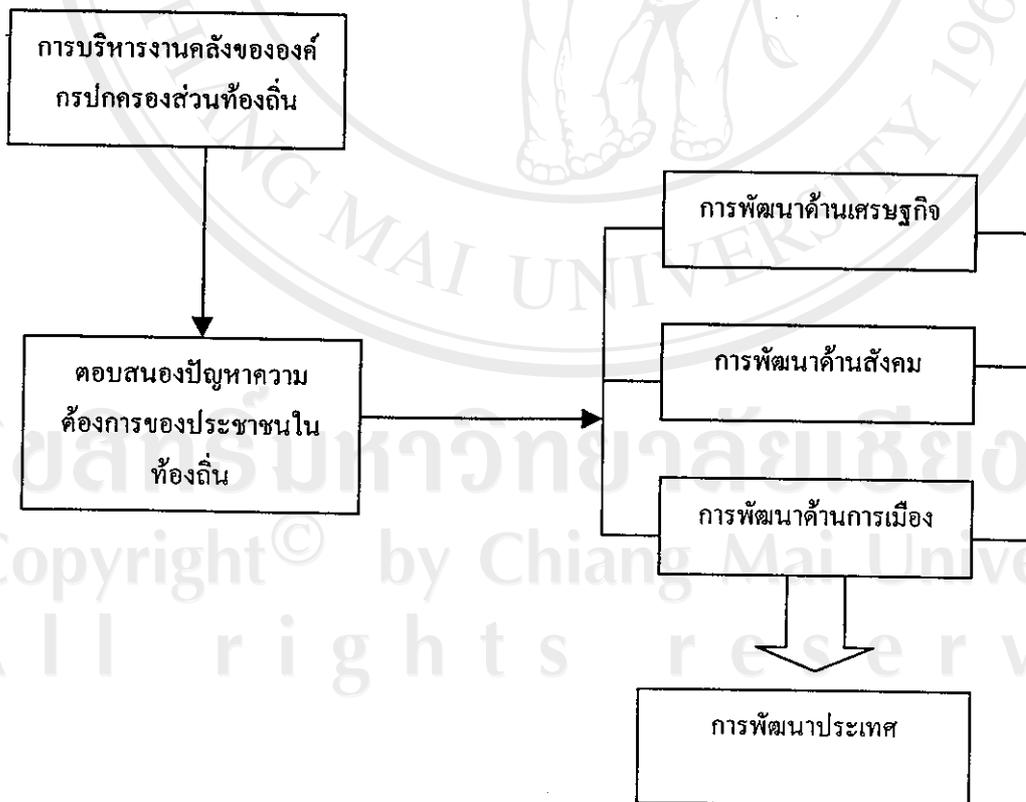
มั่นคง ต้องขอพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ตลอดเวลาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ขาดความมีอิสระต้องถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก

การคลังท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การคลังท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ การคลังท้องถิ่นเป็นการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดปรัชญาในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งให้ความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้รู้ปัญหาความต้องการของตนเอง ย่อมจะแก้ไข้ปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเอง สามารถแก้ไข้ได้ตรงจุดมุ่งหมาย ตรงกับสาเหตุของปัญหา

ดังนั้น เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ก็เท่ากับเป็นการฝึกฝน เรียนรู้ด้านการเมืองการปกครอง เกิดความรู้สึกรักท้องถิ่น เชื่อมั่นในการปกครองตนเอง มีความรู้สึกว่าตนเองผูกพันและเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น (Sense of Belonging)

อย่างไรก็ตาม สามารถที่จะพิจารณาถึงการคลังท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครื่องมืออันสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ได้ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ 2.1 การคลังท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ



จากภาพดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการคลังท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีการพัฒนาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นเครื่องมืออันสำคัญต่อการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ เมื่อท้องถิ่นมีรายได้ ประชาชนมีภาวะเศรษฐกิจชุมชนดี มีรายได้มั่นคง มีงานทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างงาน สร้างอาชีพแก่ประชาชนก็จะส่งผลโดยรวมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากรากหญ้าไปสู่ระดับประเทศ

2. การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นเครื่องมืออันสำคัญต่อการพัฒนา ด้านสังคม เมื่อการคลังท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถดูแลประชาชน สร้างสรรค์การพัฒนาสังคม ด้านครอบครัว ด้านการศึกษา ความสงบเรียบร้อย สวัสดิการสังคม ดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ดูแลศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ยกกระดับการศึกษา การจัดตั้งโรงเรียน การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพตติค ในชุมชน ฯลฯ เมื่อชุมชนท้องถิ่นมีการพัฒนาทางสังคม ก็จะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาสังคมโดยรวมของประเทศชาติต่อไป

3. การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนโรงเรียนฝึกหัดระบอบประชาธิปไตย เป็นตัวกระตุ้นส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาตนเอง ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง เป็นปัจจัยหลักในการส่งเสริมการปกครองตนเอง บริหารชุมชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชน

จะเห็นได้ว่า การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไก เป็นเครื่องมืออันสำคัญที่ทำให้การปกครองตนเองของประชาชนบรรลุเป้าหมายความสำเร็จ ช่วยแบ่งเบาภาระรัฐบาล สามารถแก้ไขปัญหาได้รวดเร็ว ปัญหาความต้องการของประชาชนแก้ไขด้วยประชาชน ในฐานะผู้อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และแน่นอนว่าย่อมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าได้

การเพิ่มประสิทธิภาพการเงินการคลังท้องถิ่น

สิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กับการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการเงินการคลังท้องถิ่นเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ.2540 - 2544 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อการปฏิรูปภาครัฐให้เกิดประชารัฐ (Good Governance) จำเป็นต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการเงินการคลังท้องถิ่นให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดรายได้ของท้องถิ่นที่เหมาะสม จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์การจัดสรรรายได้ (Revenue Sharing) ระหว่างราชการบริหาร

ส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนอัตรารายได้ที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (Surcharge Rates) ที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะได้รับ เพื่อให้โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นเหมาะสม กล่าวคือ ให้สอดคล้องกับเจตจำนงการเพิ่มประสิทธิภาพการเงินการคลังท้องถิ่น ได้หลายแนวทาง ได้แก่ การมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การแบ่งรายได้ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดเงินโอน/เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นควรมีอิสระเสรีในการจัดสรรเงินอันเกิดจากรายได้ท้องถิ่นได้เอง ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น ทั้งนี้ ต้องพิจารณาควบคู่กับภารกิจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ความชอบธรรมของการกระจายอำนาจอยู่บนพื้นฐานการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพมีหลักการที่สำคัญว่า ระบบการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง (Centralised System) เป็นระบบที่มีต้นทุนสูง ถ้าต้องจัดสรรสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เพราะรสนิยมและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน โดยหลักของทฤษฎี ส่วนกลางสมควรทำหน้าที่ผลิต “สินค้าสาธารณะ” ที่มีลักษณะ pure public goods และเป็นบริการที่เกิดประโยชน์ทั่วประเทศ สำหรับสินค้าสาธารณะที่มีผลต่อแต่ละท้องถิ่นควรจะดำเนินการโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพราะสามารถจัดบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถผลิต local public goods ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถจะกำหนดภาษีหรือค่าบริการที่เหมาะสม การที่มีท้องถิ่นจำนวนมากและหลากหลายจะช่วยให้ระบบมีการแข่งขัน มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบโดยประชาชน และประชาชนในท้องถิ่นสามารถ “ถ่วงดุล” กับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ ถ้าหากการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ประชาชนผู้ใช้สินค้าสาธารณะก็จะมีหนทางเลือกที่จะไปอยู่ในท้องถิ่นอื่น

การมีองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก หลากหลาย จะทำให้มีสภาพเหมือนตลาดแข่งขันของภาคเอกชน (Surrogated Competitive Market) องค์กรปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้รับสัมปทานการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น กลไกการแข่งขันตั้งอยู่บนพื้นฐาน 3 ประการคือ ประโยชน์จากการกระจายสินค้าสาธารณะทำได้ในพื้นที่ที่จำกัดในระดับหนึ่ง รสนิยมของผู้บริโภคแต่ละคนแตกต่างกันระหว่างสินค้าธรรมดา (Private Goods) และสินค้าสาธารณะ (Public Goods) และระหว่างสินค้าสาธารณะด้วยกัน และรสนิยมของผู้บริโภคจะสามารถย้ายที่อยู่ได้ (Mobile)

การมีองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก และมีความหลากหลาย เป็นกลไกที่จะคัดเลือกประชาชนที่มีรสนิยมคล้ายคลึงกัน และช่วยให้ราชการบริหารส่วนกลางเข้าใจความต้องการของประชาชน เพราะการจัดบริการในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ประชาชนมีความเข้าใจว่า

เสถียรภาพให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมากนักน้อยเพียงใด และได้รับประโยชน์จากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริมการตรวจสอบการทำงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่การเพิ่มประสิทธิภาพให้กับท้องถิ่นอาจจะไม่บังเกิดผลดังคาดหวัง เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของข่าวสารข้อมูล การผูกขาดของนักการเมืองท้องถิ่น หรือการครอบงำของผู้มีอิทธิพล ทำให้มีโอกาสของการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นสูง เช่น การประมูลภายในท้องถิ่นซึ่งมีคู่แข่งน้อย และความสนิทสนมระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจกับผู้ประกอบการ ความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีจำกัดและการมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอของประชาชนในท้องถิ่น นำไปสู่การตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่หรือกิจกรรมบางอย่าง ดังนั้น การจัดการทางการเงินการคลังระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและราชการบริหารส่วนกลางควรกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ดังนี้

1. นโยบายที่เกี่ยวกับการเงินการคลังท้องถิ่นควรจะกำหนด และดำเนินการโดยระบบกลางหรือราชการบริหารส่วนกลาง
2. กิจกรรมในระดับท้องถิ่นควรเป็นเฉพาะกิจกรรมที่สำคัญ (Core) ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากร คือ สินค้าสาธารณะท้องถิ่น

การเพิ่มประสิทธิภาพการเงินการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการภาษีท้องถิ่นนั้น การเก็บภาษีของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะสมเหตุสมผลก็ต่อเมื่อการเก็บภาษีอยู่บนพื้นฐานการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์จากค่าภาษีหรือค่าธรรมเนียมนั้น (Benefit Principle) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอำนาจในการจัดเก็บภาษีจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศและขอบเขตในการจัดเก็บแตกต่างกันอย่างไรขึ้นอยู่กับข้อกำหนดรูปแบบมาแต่อดีต โดยแนวทางในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

1. ควรเป็นการจัดเก็บที่เป็นกลาง (Neutral) มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ กล่าวคือ เข้าไปแทรกแซงพฤติกรรมของผู้บริโภค และผู้ผลิตได้น้อยที่สุด
2. ควรเป็นการจัดการที่บริหารง่าย
3. ควรเป็นรายได้ที่เพียงพอ และสม่ำเสมอ ไม่ผันผวนมากเกินไป
4. ควรจัดเก็บอย่างเป็นธรรม
5. ควรจัดเก็บโปร่งใส มีเหตุผลที่อธิบายได้ชัดเจน

ในทางปฏิบัติ ภาษีท้องถิ่นเป็นการจัดเก็บเพิ่มหรือเสริมจากภาษีของราชการบริหารส่วนกลาง (ซึ่งอาจจะมอบหมายให้ราชการบริหารส่วนกลางจัดเก็บแทน) เรียกว่า Subnational Surcharge Taxes เพราะราชการบริหารส่วนกลางจัดเก็บได้ดีกว่า ค่าใช้จ่ายต่ำกว่าปล่อยให้แต่ละราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ภายใต้ระบบนี้ภาษีของท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากราชการ

บริหารส่วนกลาง หรืออาจจะเป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง (ขึ้นอยู่กับข้อตกลงหรือกติกาสังคม) แต่ระบบภาษีเสริมของท้องถิ่นจากฐานภาษีของราชการบริหารส่วนกลางมีการแบ่งภาษี (Tax Sharing) มีการแบ่งรายได้ (Revenue Sharing) ซึ่งอาจแบ่งสรรรายได้ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามประเภทภาษี หรือการแบ่งรายได้รวม (อันเกิดจากภาษีหลายอย่าง) ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยไม่แยกแยะเป็นชนิดภาษี (ตัวอย่างเช่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปีนส์ ญี่ปุ่น) ทั้งนี้ ระบบ Tax Sharing โดยทั่วไปนั้นราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่จัดเก็บ แล้วแบ่งให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ในบางประเทศ ระบบ Tax Sharing อาจจะมีจัดเก็บโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่แบ่งรายได้ให้กับราชการบริหารส่วนกลาง (ตัวอย่าง คือ ประเทศจีน ซึ่งเป็น รัฐเดี่ยว Unitary State เช่นเดียวกับไทย ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้ราชการบริหารส่วนกลาง) ซึ่งมีภาษีบางประเภทควรเพิ่มประสิทธิภาพ ดังนี้

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax) โดยทั่วไปแล้วจะจัดเก็บโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพราะมีหน้าที่รับผิดชอบการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และป้องกันประเทศ แต่ในบางประเทศ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีการจัดเก็บ Local Inhabitant Tax ซึ่งคำนวณตามฐานรายได้ของผู้เสียภาษี (โดยไม่มีจำนวนขั้นต่ำครั้งหนึ่ง)

2. ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax) นั้น ควรเป็นภาษีที่เก็บโดยราชการบริหารส่วนกลางและควรมีอัตราภาษีเท่ากัน หรือไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะถ้าอัตราภาษีเหล่านี้แตกต่างกันมากตามพื้นที่ จะทำให้เกิดความบิดเบือนในระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใดที่มีภาษีต่ำก็จะดึงดูดหน่วยธุรกิจ (รวมทั้งประชากรและสถานประกอบการ) เข้าไปอาศัยอยู่เกินกว่าระดับที่ควรจะเป็นตามศักยภาพและทรัพยากรท้องถิ่น

ภายใต้สภาพที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขาดแคลนรายได้ อาจจะเป็นการเหมาะสมที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเสริม (Surcharge) กับรายได้บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

3. ภาษีจากการขาย (Sale Tax) หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บในขั้นตอนการซื้อขายโดยทั่วไประดับขายปลีกซึ่งหมายถึงเป็นภาษีสำหรับผู้บริโภค ภาษีประเภทนี้ปกติแล้วจะจัดเก็บเป็น 2 ระดับ (ประเทศ หรือจังหวัด) เช่น ในประเทศแคนาดา หรือประเทศสหรัฐอเมริกา จะจัดเก็บทั้งการขาย (Retail Sales) และภาษีเสริม ในรูปของภาษีจากการขายภายในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Surcharge on Sale Tax)

4. ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) เป็นภาษีที่จัดเก็บทุกขั้นตอน ทั้งสินค้าสำเร็จรูปสินค้าขั้นกลางหรือวัตถุดิบ แต่จัดเก็บบนพื้นฐาน “มูลค่าเพิ่ม” (ในทางปฏิบัติ คือ ภาษีขายลบ ภาษีซื้อ การบริหารภาษีมักจะใช้ “ใบเสร็จ” เป็นหลักฐานแต่ในบางประเทศใช้วิธีการคำนวณ เช่น ประเทศญี่ปุ่น) ภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถออกแบบให้เป็นภาษีการบริโภค กล่าวคือ มีข้อยกเว้นสำหรับสินค้าทุน (การลงทุนไม่ต้องเสียภาษี) และมักจะยกเว้นสำหรับการส่งออกระบบภาษีมูลค่าเพิ่มจึงมีการคืนภาษี (Tax Rabate) โดยทั่วไปภาษีมูลค่าเพิ่มเก็บในอัตราเท่ากันทั่วประเทศ (Uniform) แต่อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอาจจะต่างกันตามประเภทสินค้า (ในยุโรปมี VAT หลายอัตราแต่กรณีของไทย กำหนดอัตราเดียว) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ไม่เหมาะสมที่จะให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเพราะเกี่ยวกับการที่อัตราภาษีในแต่ละราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน จะทำให้เกิดการบิดเบือนภายในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ระบบคืนภาษีเพื่อสนับสนุนการส่งออก (ไม่เป็นภาระของผู้ซื้อในต่างประเทศ) เป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอาจจัดเก็บภาษีเสริม (Surcharge) บนภาษีมูลค่าเพิ่มได้ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นจะไม่มีอิสระในการปรับอัตราภาษี

5. ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) โดยทั่วไป ถูกกำหนดให้เป็นภาษีท้องถิ่นโคราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บเอง เนื่องจากภาษีจัดเก็บจากฐานทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ จึงไม่มีผลต่อความบิดเบือนในตลาดการผลิต (Production) และการใช้ปัจจัยการผลิต (ค่าจ้างและอัตราดอกเบี้ย) ภาษีทรัพย์สินสะท้อนหลักการ Benefit Tax กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้บริการถนนหนทาง ความสะอาด ประปา บริการเหล่านี้จะสะท้อนในราคาบ้านและที่ดินหาก ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหนึ่งให้บริการเหล่านี้ดีมาก ประชาชนในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์มาก ดังนั้น ท้องถิ่นมีความชอบธรรมที่จะจัดเก็บในอัตราสูง และประชาชนเห็นด้วยอัตราภาษีทรัพย์สินโดยหลักการควรจะแตกต่างกัน อัตราภาษีนี้สามารถเป็น Tax Price ที่จะชักจูงให้มีประชาชนเข้าไปอาศัยจากพื้นที่ลำหลัง

6. ภาษีทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Tax) ตามหลักควรจะเป็นภาษีที่ถูกจัดเก็บโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพราะทรัพยากรธรรมชาติอาจจะกระจุกตัวเฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น ไม่ได้กระจายไปทั่วไปแต่ละพื้นที่ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของประเทศ ที่คนไม่ได้สร้างขึ้นเองบางกรณีใช้แล้วหมดไป บางกรณีสามารถสร้างขึ้นใหม่ได้ อย่างไรก็ตาม การแบ่งรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลที่อธิบายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผล “ผลกระทบภายนอก” (Externality, Spillover) กล่าวคือการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือความสึกหรอของถนนหนทางในแห่งใดแห่งหนึ่ง จึงมีเหตุผลที่จะจัดระบบชดเชย ซึ่งอาจจะจัดการใน

รูป Earmarked Tax ได้แก่ กำหนดแบ่งส่วนหนึ่งให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือบางกรณี อาจจะระบุว่าเงินภาษีชนิดนี้จะต้องนำไปใช้ในกิจการใด (การซ่อมดูแลถนนหนทาง)

ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการเงินการคลังท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ แต่มีประโยชน์ต่อหลายฝ่าย กลุ่มแรก คือ ชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่จ่ายเงินภาษีและจะต้องตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น สามารถทราบว่าได้มีการใช้จ่ายเงินอย่างสุจริต คุ่มค่าเงินภาษีหรือไม่ กลุ่มที่สอง คือ ผู้บริหารในท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลของฝ่ายบริหารให้ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น กลุ่มที่สามคือ ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเป็น “ตัวแทน” ของรัฐ ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของชาติ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ราชการบริหารส่วนกลางมีบทบาทสำคัญในการให้เงินอุดหนุนกิจการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หากการเงินการคลังท้องถิ่น (แผน 3 E) ก็จะมีคุณภาพ ได้แก่ ความประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ซึ่งในที่สุดแล้วราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจเองการเพิ่มประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ดี ถ้าสามารถใช้กับแต่ละท้องถิ่นที่มีภาวะที่แตกต่างกันได้ การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานสามารถทำได้ทั้งวิธีจากบนลงล่าง (Top-Down) หรือวิธีจากล่างขึ้นบน (Bottom - Top) ซึ่งทั้งสองวิธีจะเน้นแง่มุมที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

2.5 แนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่น

การเมืองการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองการปกครองของประเทศ และเป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) จะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบและห่วงหาผูกพันต่อผลประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่

องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลคือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ มีกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการก่อตั้ง และยอมรับฐานะขององค์กรนั้น ทั้งนี้เพื่อองค์กรนั้นจะได้มีสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ อันได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงาน และใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด

เทศบาลบัญญัติ ข้อบัญญัติตำบล เป็นต้น รวมทั้งสิทธิที่จะทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ เช่น สัญญาจ้าง สัญญาเช่า เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นยังสามารถที่จะกำหนดงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายของตนเองในการบริหารงานด้วย

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาล ในส่วนกลาง กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถที่จะกำหนดนโยบาย วินัยสั่งการ ในกิจการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรหรือในเรื่องการบริหารงานบุคคล ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละท้องถิ่นจะต้องสังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบัญญัติของท้องถิ่น

3. ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง หลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย สำหรับประเทศไทยได้ยอมรับหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 282 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 284 องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และมาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

องค์กรประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกัน และจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ จะขาดซึ่งองค์ประกอบหนึ่งมิได้

William A. Robson (1992 อ้างใน นพดล บุญมา, 2541:10) ได้ให้นิยามของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงกระบวนการในการปกครองส่วนหนึ่ง ๆ ของประเทศโดยที่มีอำนาจและอิสระ(Autonomy)ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งอำนาจและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ที่ว่านี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองและแต่องค์กรปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) รวมถึงการที่จะต้องมีความจำเป็น(Necessary Organization) ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่ท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง”

William V.Holloway (1951 อ้างใน มนัส สุริยสิงห์, 2543:13) ได้ให้นิยามของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลังมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรนี้

Haris G. Montagu (1989 อ้างใน นพดล บุญมา, 2541:10) ได้นิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า “หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งมาโดยอิสระเพื่อหน้าที่โดยเฉพาะ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนถึงความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ โดยมีได้กลายเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยอย่างอิสระแต่อย่างใด”

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539:24) ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด”

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 อ้างใน จีระพรรณ คำออน, 2547: 12) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยที่จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้อย่างไรก็ดี จากคำจำกัดความดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังนี้ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น ต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจการในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่มีประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับที่ล่วงยอม ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนร่วม

ถิจิต ชีรเวคิน (2525 อ้างใน มนัส สุริยสิงห์, 2543:14) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ที่เป็นฐานเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นถ้าดำเนินไปโดยสมบูรณ์แล้ว จะมีส่วนช่วยส่งเสริมที่สำคัญคือ

1. จะช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย
2. จะเป็นเวทีการฝึกฝนกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตย
3. จะเป็นทางเลือกสรรและสร้างผู้นำทางการเมือง

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.6.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีนักวิชาการได้พยายามอธิบายความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation)” ไว้หลายท่าน ซึ่งมีความหมายที่คล้ายคลึงหรืออาจแตกต่างกันไปตามทัศนคติและภูมิหลังทางวิชาการดังนี้คือ

United Nations Research Institute Development (UNRISD) (บุญเสริม ศรีทา, 2544: 7) ได้ให้ความหมายว่า “เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในเรื่องการตัดสินใจ การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรม และการร่วมรับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรมนั้น” ส่วน United Nations ให้ความหมายว่า “เป็นการมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา การเข้ามามีส่วนร่วมทำให้เกิดการพัฒนาและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจในเรื่องของการพัฒนา”

ปรัชญา เวสารัชช์ (2528: 3-5) ขยายความหมายของการมีส่วนร่วมว่า ต้องครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นครอบคลุมถึงการสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคน และสังคมได้ร่วมกิจกรรมนำไปสู่การพัฒนา และทำให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเท่าเทียมกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนสะท้อนการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยความสมัครใจ เป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย การวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา การพิจารณาในมิติดังกล่าว การมีส่วน

ร่วมของประชาชนจึงเป็นการเชื่อมระหว่างส่วนที่ประชาชนลงทุน (แรงงานและทรัพยากร) เพื่อการพัฒนา กับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้าง การบริหาร นโยบายและลักษณะเศรษฐกิจสังคมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธีการแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุน

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (อ้างใน เมธี จันทจักรุภรณ์และสุธิตา รัตนวาณิชย์พันธ์, 2541: 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเอง และการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแล้ว จำเป็นที่จะต้องยอมรับปรัชญาที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของกลุ่ม ขณะเดียวกันจะต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจว่า มนุษย์สามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้ทางที่ถูกต้อง

Cohen and Uphoff (อ้างใน สุทัน ทาวงศ์มา, 2544: 5) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การดำเนินงานตามกิจกรรมที่ตัดสินใจ ร่วมรับผลประโยชน์จากกิจกรรมพัฒนานั้น ๆ และ/หรือเข้าร่วมติดตามประเมินผลกิจกรรมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ได้เสนอกรอบแนวคิดมิติของการมีส่วนร่วมประกอบด้วยประเด็นคำถาม 3 มิติ คือ มีส่วนร่วมอะไรบ้าง มีส่วนร่วมกับใครบ้าง และการมีส่วนร่วมอย่างไรบ้าง

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ได้ให้คำจำกัดความการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ การควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปแบบการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของคนอย่างเป็นตัวของตัวเอง

ถนัด ไบยา (2544) ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมมิได้หมายถึงเฉพาะว่าชุมชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมหรือร่วมในภาวะจำยอม หากแต่หมายถึงชุมชนเป็นผู้ตระหนักถึงปัญหาของชุมชนเป็นอย่างดี จึงเป็นผู้กำหนดการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไข ปัญหาของชุมชนเอง มีความสามารถในการแยกแยะได้ว่า ปัญหาใดที่ชุมชนสามารถแก้ไขเองได้ ปัญหาใดที่อยู่นอกเหนือความสามารถที่ต้องให้ภาครัฐหรือผู้อื่นนอกชุมชนที่สามารถช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหานั้นได้ การมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับ 3 ประการด้วยกัน ประการแรกการมีส่วนร่วม

ในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนา การค้นหาสภาพปัญหา สภาพที่คาดหวัง วิเคราะห์สาเหตุ แห่งปัญหา ทางเลือกแห่งการแก้ไขปัญหา และตัดสินใจเลือกทางเลือกในการแก้ไข ประการต่อมา มีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ตัดสินใจให้เกิดการพัฒนา ประการสุดท้ายมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ อย่างเป็นธรรมจากกิจการนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการประเมินผลเพื่อนำไปสู่บทเรียนการเรียนรู้ร่วมกัน และปรับปรุงพัฒนาต่อไป

สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนา ศักยภาพของตนเองโดยการสมัครใจเข้าร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนตั้งแต่ การค้นหาปัญหา การตัดสินใจวางแผนในกิจกรรม การร่วมดำเนินการตามแผน การได้รับประโยชน์ อย่างเป็นธรรมจากกิจกรรม และการประเมินผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหากจากบทเรียนเรียนรู้ร่วมกัน ของกิจกรรมการพัฒนานั้น ๆ

2.6.2 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถ้าพิจารณาในแง่ของความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถแยกความ สำคัญได้ดังนี้ (สมบุญ นันทวงศ์, 2542: 18-19)

1. เนื่องจากโครงการพัฒนาชุมชนในทุกโครงการจะมีวัตถุประสงค์หลักประการ หนึ่ง คือ เพื่อให้ประชาชนกินดี อยู่ดี มีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น รวมตลอดถึง ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ เป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นหากประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของ โครงการพัฒนาชุมชน ได้ยอมรับและสนับสนุนต่อการพัฒนาชุมชน โครงการเหล่านั้นย่อมมีโอกาสที่จะบรรลุสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ง่าย และในทางตรงข้ามหาก ประชาชนในชุมชนซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายของ โครงการพัฒนาชุมชนไม่ให้การสนับสนุนจนถึง ขนาดทำการต่อต้านแล้ว โครงการพัฒนาชุมชนนั้นย่อมประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

2. เนื่องจากการยอมรับว่าประชาชนในชุมชนเป็นผู้รู้ถึงสภาพปัญหาและความ ต้องการต่าง ๆ ของชุมชนตนเองเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะเป็นผู้อาศัยในพื้นที่นั้นมานานอย่างต่อเนื่อง จึงนำ จะรู้เรื่องราวของปัญหาและความต้องการ ดังนั้นการที่ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งเป็นผู้ที่ทราบ ปัญหาและความต้องการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนา จึงนำ จะเป็นสิ่งที่ดีเพื่อที่จะได้สร้างความรู้สึกรับผิดชอบ และการแก้ไขปัญหากของชุมชนได้อย่างตรงจุด กับความต้องการมากขึ้น

3. เนื่องจากตระหนักว่า แนวคิดของการพัฒนาชุมชนในลักษณะที่จะใช้รูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะสภาพปัญหาความต้องการ ตลอดจน สภาพภูมิศาสตร์พื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม และวัฒนธรรมของแต่ละชุมชนมีความ

แตกต่างกัน ฉะนั้นการที่จะให้รูปแบบของการพัฒนาชุมชนเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหามาตรังจุดแล้ว ยังอาจสร้างความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาชุมชนได้ง่าย โดยเฉพาะถ้าชุมชนไม่ยอมรับ ไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านในสิ่งที่บังคับหรือชี้นำให้เขา

4. ส่วนประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลให้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง มาเป็นแนวทางในการปูพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้แก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งคือการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการพัฒนาประเทศให้เกิดขึ้นทุกระดับในการพัฒนาชุมชนก็เช่นกัน แนวคิดของการพัฒนาชุมชนจะมุ่งเน้นที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ ช่วยเป็นการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในวิถีชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนจริง ๆ อาทิ ความเสมอภาคทางการเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การรู้จักอดทนและอดกลั้นต่อความเห็นของบุคคลที่แตกต่างจากตน การใช้เหตุผล การเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การเคารพในสิทธิและหน้าที่ เป็นต้น

2.6.3 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนจะเริ่มและช่วยเหลือตนเองได้นั้น ประชาชนจะต้องมีโอกาสดที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเสียก่อน กล่าวคือ ต้องมีเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

หากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ และไม่มีใจเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้น นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมและการมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมในสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินค่าตอบแทนที่จะได้รับ
3. ประชาชนต้องมีความพอใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

2.6.4 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจะแบ่งเป็นหลายขั้นตอนแตกต่างกัน ตามแต่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่นักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

Cohen and Uphoff ได้เสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ(สุทิน ทาวงศ์มา, 2544: 7-9)

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการแสดงออกด้านความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบ หรือกำหนดระบบของโครงการ เป็นการประเมินปัญหาหรือทางเลือกที่จะสามารถเป็นไปได้ที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาโดยการประเมินสภาพที่เป็นอยู่และสาเหตุของปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การมีส่วนร่วมในขั้นต้น (Initial Decision) เป็นการค้นหาความต้องการที่แท้จริง ซึ่งเป็นวิธีการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของโครงการ

1.2 การมีส่วนร่วมในขั้นเตรียมการ (Ongoing Decision) เป็นการหาโอกาสหรือช่องทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งลำดับความสำคัญของ โครงการที่จะต้องดำเนินการ

1.3 การมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจปฏิบัติการ (Operation Decision) เป็นการหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติการ ได้แก่ อาสาสมัคร ผู้ประสานงาน หรือกลุ่มที่รวมตัวกันตามประเพณี เช่น กลุ่มสตรี หรือกลุ่มหนุ่มสาว เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม โดยการเป็นสมาชิกร่วมดำเนินการ คัดเลือกผู้นำ และการสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กร

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) เป็นการดำเนินงานตามโครงการ และแผนงานและเป็นการก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของกิจกรรมและผลงานที่ปรากฏ ในขั้นตอนนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

2.1 การมีส่วนร่วมในการสละทรัพยากร (Resource Contribution) ได้แก่การมีส่วนร่วมสละแรงกาย การสละเงิน การให้วัสดุอุปกรณ์ และการให้คำแนะนำ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้จะช่วยให้ด้วยความเต็มใจ

2.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน (Administration and

Coordination) จะมีส่วนร่วมโดยวิธีการจ้างบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ การฝึกอบรมผู้ที่เข้าปฏิบัติในโครงการ หรือการให้คำปรึกษาในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และเป็นผู้ประสานงานในโครงการด้วย

2.3 การมีส่วนร่วมในการเข้าเป็นผู้ปฏิบัติในโครงการ มักพบว่ามีลักษณะเป็นการบังคับให้เข้าปฏิบัติในโครงการมากที่สุด การมีส่วนร่วมโดยการบังคับให้ปฏิบัติจะต่างจากการให้ความร่วมมือ เพราะการบังคับให้ทำนั้น ผลประโยชน์ (Benefits) จะไม่ใช่เป็นสิ่งที่สำคัญแต่ถ้าเป็นการมีส่วนร่วมด้วยความเต็มใจนั้น จะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหลังเกิดการมีส่วนร่วมด้วย

3. การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ยังแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ

3.1 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านวัตถุ (Material Benefits) ได้แก่การมีส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต รายได้ หรือทรัพย์สิน

3.2 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านสังคม (Social Benefits) ได้แก่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม เช่น โรงเรียน สถานที่สาธารณะ หรือส่วนกลางของชุมชนเช่น การเพิ่มคุณภาพชีวิต การเกิดระบบน้ำประปา

3.3 การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ในด้านบุคคล (Personal Benefits) ได้แก่ความนับถือตนเอง (Self-Esteem) พลังอำนาจทางการเมือง (Political Power) ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ (Sense of Efficacy)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) หมายถึงการมีส่วนร่วมในการวัดผลและวิเคราะห์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการค้นหาข้อดีและข้อบกพร่อง เพื่อหาแนวทางแก้ไขการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป แต่การมีส่วนร่วมในขั้นนี้ส่วนใหญ่บทบาทดังกล่าวจะเป็นของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยจะเป็นการประเมินผลของงบประมาณที่จัดสรรนั้นนำไปใช้อย่างไร บางกรณีแม้แต่เจ้าหน้าที่เองยังไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนี้จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังความคิดของมวลชนที่จะทำให้โครงการพัฒนาหรือสามารถนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านยังได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมแตกต่างจากที่กล่าวมาโดยจะมีขั้นตอนการวางแผนร่วมด้วย ดังเช่น อคิน รพีพัฒน์ (2527) และธีรพงษ์ แก้วหาวงษ์ (2543) ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอนคือ

1. การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหาในชุมชน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้นๆ

2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ ของโครงการ กำหนดวิธีการ แนวทางในการดำเนินงานกำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่ใช้

3. การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4. การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากโครงการ หรือมีส่วนในการรับผลเสียที่อาจเกิดจากโครงการ ซึ่งผลประโยชน์หรือผลเสียนี้อาจเป็นด้านกายภาพ หรือด้านจิตใจที่มีผลต่อสังคมหรือบุคคลได้

5. การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่าโครงการพัฒนาที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอดของโครงการทั้งหมด

2.6.5 ระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน

Rifkin ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็น 5 ระดับ คือ (สุทัศน์ ทาวงศ์มา, 2544)

ระดับที่ 1 การมีส่วนร่วมระดับเบื้องต้นประชาชนเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรมเท่านั้น (People Participate in the Benefits of Programs) ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ เป็นการมีส่วนร่วมแบบรับผลประโยชน์

ระดับที่ 2 ชุมชนมีส่วนร่วมด้านแรงงาน กำลังเงิน หรือทรัพยากรอื่น ๆ ในการดำเนินงาน (People Participate in Program Activities) เมื่อชุมชนยังไม่ได้เป็นผู้ที่ร่วมงานอย่างแท้จริง จัดได้ว่าเป็นการร่วมมือแบบมีส่วนร่วม

ระดับที่ 3 สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรมต่างๆ (People Participate in Implementing Programs) แม้ว่าชุมชนจะ ได้มีส่วนร่วมมากขึ้นแต่เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของกิจกรรม/โครงการยังถูกกำหนดจากผู้วางนโยบาย

ระดับที่ 4 สมาชิกของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกิจกรรม ควบคุมกำกับและประเมินผลว่าผลของกิจกรรมต่างๆ ที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด (People Participate in Monitoring and Evaluating Programs) แต่ผู้วางนโยบายยังกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกิจกรรมโครงการ

ระดับที่ 5 สมาชิกของชุมชนเป็นผู้ตัดสินใจและกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง (People Participate in Planning Programs) ในระดับนี้ประชาชนดำเนินการเองทั้งหมด โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน อันจะมีผลทำให้การดำเนินงานมีความยั่งยืนเป็นระดับสุดยอดของการมีส่วนร่วม

2.6.6 ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน

Cohen and Uphoff ได้เสนอกรอบความคิดเบื้องต้น ในการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทไว้ว่า มี 3 มิติ (Dimensions) และ 2 บริบท (Contexts) (ปรัชญา เวสารัชช์, 2528: 10 – 13 และ มนตรี กรรพุมมาลย์, 2539: 97 - 98)

มิติการมีส่วนร่วม (Dimensions) ประกอบด้วยประเด็นคำถาม ดังนี้

1) มีส่วนร่วมอะไรบ้าง (What) แบ่งเป็น

1.1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) คือร่วมในการคิดถึงปัญหา โดยระบุความต้องการของชุมชนจนเกิดโครงการ ระหว่างดำเนินการ (โครงการเริ่มทำ) และการตัดสินใจดำเนินการ (โดยองค์กรของชุมชนหรือชาวบ้าน) ซึ่งในประเด็นนี้ สามารถอธิบายได้ว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรม / โครงการต่าง ๆ เกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงใยกังวลร่วมกันในสภาพปัญหาที่เผชิญร่วมกันกลายเป็นความสนใจและกังวลใจของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนั้น ผลักดันให้มุ่งสู่การรวมกลุ่ม วางแผนกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา และต้องมีความเข้มขันมากพอที่จะเกิดความคิดริเริ่มทำการที่จะสนองตอบความต้องการของผู้เดือดร้อน

1.2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากรต่างๆ การบริหารงาน กิจกรรมและการประสานงานขอความช่วยเหลือ

1.3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ทางด้านวัตถุ สังคม ของแต่ละบุคคล

1.4) การมีส่วนร่วมในการพยายามประเมินผล (Evaluation) ของโครงการ

2) มีส่วนร่วมกับใคร (Who, Whom) ได้แก่

2.1) การพิจารณาองค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับชาวบ้าน ในแต่ละขั้นตอน เช่น ผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรที่ให้ทุน เป็นต้น

2.2) การพิจารณาคุณลักษณะทางประชากร สังคม และเศรษฐกิจ ของผู้เข้ามามีส่วนร่วม

ในเรื่อง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ระดับชั้นในสังคม ระยะเวลาอยู่อาศัย การถือครองที่ดิน เป็นต้น

3) มีส่วนร่วมอย่างไร (How) ได้แก่

3.1) ลักษณะพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เช่นความเต็มใจเข้าร่วม การได้รางวัลตอบแทน หรือถูกบังคับในการเข้าร่วม

3.2) รูปแบบการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าร่วมโดยตรง หรือ ผ่านองค์กรของชุมชน

3.3) ขนาดของการมีส่วนร่วม เช่นความถี่ และระยะเวลาในการเข้าร่วม

3.4) ผลที่เกิดจากการเข้าร่วม เช่น เป็นการเสริมพลังหรืออำนาจองค์กร หรือเป็นการปฏิสัมพันธ์ธรรมดาเท่านั้น

บริบทของการมีส่วนร่วม (Contexts) ประกอบไปด้วย

1) ลักษณะของกิจกรรม / โครงการ โดยพิจารณาจาก

1.1) ลักษณะของสิ่งที่นำเข้าไป เช่น ความซับซ้อนของโครงการและทรัพยากรที่ต้องการ

1.2) ลักษณะประโยชน์ที่ได้รับ เช่น ความเป็นรูปธรรม ความเป็นไปได้ และระยะเวลาที่ส่งผล

1.3) ลักษณะรูปแบบที่ต้องกำหนด เช่น การเชื่อมโยงโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงในแง่การบริหารจัดการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงาน

2) สภาพแวดล้อมที่กระทบถึงกิจกรรม / โครงการ โดยพิจารณาจาก

2.1) ปัจจัยในอดีต เช่นประสบการณ์รับรู้เรื่องราวต่าง ๆ

2.2) ปัจจัยด้านกายภาพและธรรมชาติ เช่นภูมิศาสตร์ และชีวภาพ

2.3) ปัจจัยทางสังคม เช่น ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2.6.7 ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่จะแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับอิทธิพลในด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมของชุมชน รวมทั้งสภาพแวดล้อมของชุมชนเป็นปัจจัยทำให้เกิดปัญหา อุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่นักวิชาการแต่ละท่านได้กล่าวไว้ดังนี้

ธีรพล ธีรพงษ์ราชสีมา (อ้างใน พลเกษตร อินตา, 2547: 19) ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาสาธารณสุข ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวข้องกับระบบสังคมวัฒนธรรมที่จะเป็นพื้นฐานรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากระบบสังคมกำลังเปลี่ยนไปจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม ดังนั้นความเชื่อที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการพึ่งพาตนเอง

แบบสังคมชนบท เปลี่ยนเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและอื่นๆ แบบสังคมเมืองหรือสังคมอุตสาหกรรมมาแทนที่

2. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากระบบกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน พบว่า ไม่ได้มีการกระจายอำนาจที่แท้จริงให้แก่ประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจถูกจำกัดโดยลักษณะโครงสร้างของสังคมและวัฒนธรรมไทย เช่น ความเกรงใจมีผลทำให้คนมีตำแหน่งในชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับเลือกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ลักษณะอีกประการคือ การไม่แสดงความเห็นซึ่งอาจเกิดจากความเกรงใจหรือความกลัวเช่นเดียวกับที่ฉลาดชาย รมิตานนท์ (2527) ได้พบว่า ปัญหาอุปสรรคคือการที่ประชาชนขาดความสามารถที่จะยื่นหยัดพึ่งตนเองได้ อำนาจการต่อรองไม่มี หรือมีน้อย และหากยึดเอาแรงงานเป็นอำนาจการต่อรองจะต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เช่น การขัดแย้งภายในสมาชิก และการต้องเผชิญหน้ากับนายทุนและอำนาจของทางราชการ

3. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ โดยข้าราชการที่มีคุณภาพจะมีส่วนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและข้าราชการที่ด้อยคุณภาพย่อมเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะแสดงบทบาทอย่างไร

4. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากระบบการขัดเขี่ยกิจกรรมโครงการให้กับชาวบ้าน พบว่าจังหวะการทำงานของภาครัฐ และของประชาชนในชนบทไม่สอดคล้องกัน เช่นการได้งบประมาณดำเนินงานมาในช่วงที่ประชาชนอยู่ในฤดูเพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยวผลผลิตทางเกษตร

5. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากการจัดระบบโครงสร้างการบริหารจัดการภายในหมู่บ้าน พบว่า ระบบการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการภายในหมู่บ้านยังไม่สอดคล้องกับระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการไม่กระจายอำนาจหน้าที่ให้กับประชาชน โดย ฉลาดชาย รมิตานนท์ กล่าวว่า ความล้มเหลวของการพัฒนาทุกชนิดในประเทศเกิดจากการไม่กระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แก่ประชาชน โครงสร้างอำนาจทางการเมือง การปกครอง และการบริหาร โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมตกอยู่ในคนสามกลุ่มคือ ทหาร นายทุน และข้าราชการ ทรายไคที่ยังไม่มีการเปลี่ยนโครงสร้าง จะยากต่อการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

6. ปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากอิทธิพลของการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ทางระบบสื่อสารมวลชน พบว่ามีลักษณะสวนทางกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน

7. ปัญหาอุปสรรคจากระบบอุปถัมภ์ อคิน รพีพัฒน์ กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์ (Entourage) เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ซึ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นลักษณะการจัดสมาชิกของกลุ่มลดหลั่นเป็นชั้น เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความไม่

เสมอภาค ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ผู้ที่ให้การอุปถัมภ์ต่อหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์

ดังนั้น สรุปได้ว่า ปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากปัญหาด้านการเมือง ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม ปัญหาที่ตัวบุคคลอันได้แก่ บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินงานตามนโยบายโดยไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งระบบอุปถัมภ์ ทำให้ผู้ที่ให้การอุปถัมภ์จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ จะมีความเกี่ยวเนื่องกันเป็นระบบ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวม ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมประชาชนจะเข้าร่วมในขั้นตอนการปฏิบัติมากกว่าเข้าร่วมในขั้นตอนการค้นหาปัญหาและตัดสินใจ ขั้นตอนการวางแผน และร่วมประเมินผล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วีระ รอดชีวัน (2520) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การคลังขององค์กรท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีการคลังของเทศบาล” พบว่า ประเทศไทยซึ่งมีรูปการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 4 รูป เมื่อนำมาเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้ถ้าไม่พิจารณากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว กล่าวได้ว่าถ้าพิจารณาเฉพาะทางด้านโครงสร้างที่เป็นทางการแล้ว เทศบาลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบที่สุด มีความเป็นอิสระมากที่สุด และมีกำเหนิดมานานที่สุด อย่างไรก็ตามเทศบาลซึ่งมีกำเหนิดมานาน 40 กว่าปีแล้ว แต่ก็ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะมีปัญหาทางการบริหารมากมาย ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ปัญหาทางการคลังของเทศบาล โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการที่เทศบาลมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น โครงการระยะยาวได้ซึ่งปัญหาทางการคลังของเทศบาลดังที่กล่าวนี้มีความสำคัญต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นของประเทศ โดยเฉพาะองค์กรท้องถิ่นในรูปเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง

ในการศึกษาการคลังของเทศบาลนี้ ต้องการมุ่งศึกษาเพื่อค้นคว้าหาว่า เทศบาลมีปัญหาทางการคลัง โดยเฉพาะเกี่ยวกับรายได้อย่างไร ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากอะไรและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลให้เจริญมากขึ้นแค่ไหนเพียงไร ทั้งนี้โดยต้องการศึกษาว่าประการแรก การที่ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาลมากเกินไป ประการที่สอง การที่ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางยังไม่เป็นธรรม และประการที่สาม การที่เทศบาลมีแหล่งเงินก้น้อย ทั้งสามประการนี้มีส่วนที่ทำให้เทศบาลมีรายได้ ไม่พอกับรายจ่ายอย่างไร หรือมีส่วนที่ทำให้เทศบาลมีรายได้ โดยค้นคว้าวิจัยเอกสาร ตำรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการคลังของเทศบาล และแนวความคิดของนักวิชาการปกครองท้องถิ่น

ถิ่นประกอบกับใช้วิธีแบบการศึกษาด้วยข้อมูลจริงในบางส่วน ในส่วนนี้ได้เลือกตัวอย่างของการศึกษาตามแบบวิธี (Purposive Sample) จำนวนเทศบาลที่ใช้เป็นตัวอย่างมีรวมทั้งสิ้น 15 เทศบาล และในจำนวนนี้ ได้พิจารณาจัดจำแนกขนาดเทศบาลโดยพิจารณารายได้จริง 5 หมวดของเทศบาล (ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอื่น ๆ) ในสถิติปีงบประมาณ 2518 และ 2519

ผลการวิจัย ได้พบสาเหตุใหญ่ที่ทำให้รายได้ของเทศบาล ไม่พอกับรายจ่ายคือ ประการแรกส่วนกลางควบคุมทางการเงินของเทศบาลอยู่ในแง่ออกกฎหมายกำหนดประเภทของรายได้ และกำหนดลักษณะที่มาแห่งรายได้ทุกประเภทของเทศบาลอยู่ในวงจำกัด โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร ซึ่งเป็นประเภทรายได้สำคัญอันดับหนึ่ง และค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาตส่วนกลางได้กำหนดอัตราจัดเก็บภาษีตามกฎหมายอยู่ในอัตราต่ำ หรือฐานภาษีต่ำ ประการที่สองในจำนวนรายได้ประเภทภาษีอากรที่เทศบาลมีอยู่ในอัตราต่ำ หรือฐานภาษีต่ำ ประการที่สองในจำนวนรายได้ประเภทภาษีอากรที่เทศบาลมีอยู่ก็ยังคงถูกจำกัดโดยส่วนกลางอีกว่า จำกัดประเภทรายได้ประเภทภาษีอากรให้แก่เทศบาลมีจำนวนน้อยประเภท

นภคต บุญมา (2541) ได้วิจัยเรื่องปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในด้านการศึกษาอบรม บางตำบลพบว่ามีความไว้วางใจช่วยเหลือ อุปถัมภ์กันในกลุ่มพรรคพวก ภายในกลุ่มแสวงหาผลประโยชน์จาก อบต. ในทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ อบต. ส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากเงินรายได้หรือภาษีต่าง ๆ ที่ อบต. มีอำนาจจัดเก็บ หรือได้รับส่วนแบ่งจากรัฐบาล มีอยู่จำกัด และอำนาจในการจัดการด้านการคลัง ส่วนใหญ่ ยังคงตกอยู่ในการควบคุมของรัฐ ส่งผลให้ อบต. ส่วนมาก ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก และประการสุดท้าย ระเบียบเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน ของ อบต. ไม่มีความชัดเจน จึงทำให้ อบต. ทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากนิติบุคคลใด ๆ ได้

ปิยะวิทย์ พุ่มสถิตย์ (2542) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องความพร้อมในการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่ ซึ่งสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้ ด้านความพร้อมของประชาชน พบว่า คนเชียงใหม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระดับสูง แต่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ แสดงว่า คนเชียงใหม่มีสมรรถนะทางการเมืองแบบไปร่ฟ้า ด้านการคลังและการบริหาร พบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่ มีสถานะทางการคลังเพียงพอในการบริหารงานประจำของเทศบาลเป็นอย่างดี แต่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในด้านการคลังเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

พจนนา พิษิตปรีชา (2543) ศึกษาเกี่ยวกับความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้ ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโดยรวมอยู่ในระดับปกติ มีภาษีบางตัวต่ำกว่าปกติ ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษีโรงแรมและยาสูบ

คือ ปัจจัยด้านการบริหารการจัดเก็บภาษี ปัจจัยความพร้อมในการจัดเก็บภาษี ปัจจัยความยืดหยุ่นในการจัดเก็บ และปัจจัยทางด้านกฎหมาย แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงมากที่สุดคือ ปัจจัยด้านการบริหารการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและ การประชาสัมพันธ์ การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและการกำหนดอัตราโทษที่สูง ควรใช้กลยุทธ์ใหม่ในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเป็นรายปีทั้งนี้ เพื่อลดการต่อต้านและลดภาระของผู้เสียภาษี พร้อมทั้งมีระยะเวลาในการจัดเก็บพร้อมกัน และควรลดความซ้ำซ้อนของบัญชีผู้เสียภาษีด้วย

นวพร แสงหนุ่ม (2544) ศึกษาถึงประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ ด้านโครงสร้างระบบงาน ด้านบรรยากาศภายในองค์กร และด้านความสามารถทางการบริหารงาน ส่วนทางด้านการวัดระดับของประสิทธิผลการดำเนินงานพบว่าประสิทธิผลอยู่ในเกณฑ์สูง แต่ปัญหาการดำเนินงานพบว่าบรรยากาศภายในองค์กรมีปัญหาด้านขวัญและกำลังใจของพนักงาน ปัญหาความโปร่งใสในการทำงาน ปัญหาด้านความสามารถในการบริหาร พบว่า เป้าหมายในการดำเนินงานไม่ชัดเจน การจัดหาและการใช้งบประมาณยังไม่สามารถจัดเก็บงบประมาณได้ตรงตามเป้าหมาย และอำนาจในการตัดสินใจยังขาดหลักเกณฑ์และขาดการมีส่วนร่วมที่ดีพอ

ธีรศักดิ์ โขยคุณวุฒิ (2547) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติงานและปัจจัยด้านบุคลากร มีความสัมพันธ์ต่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษี ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และสถานที่ ไม่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ ส่วนปัจจัยด้านผู้เสียภาษี ได้แก่ความร่วมมือและจิตสำนึกของผู้เสียภาษี มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดเก็บภาษี

ศราวุธ ชัยชนะ (2547) ศึกษาความรู้ความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่นของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่นในระดับค่อนข้างต่ำ และอายุระดับการศึกษา และอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ทำให้เกิดความแตกต่างในระดับความรู้ความเข้าใจ

จากการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น ได้แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาในเรื่องของรายได้ที่ใช้ในการบริหารงาน ถึงแม้ว่ารายได้ จะถูกควบคุมและจำกัดโดยผลของกฎหมาย แต่สามารถพัฒนารายได้ให้เกิดประสิทธิภาพได้ ก็โดยการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.8 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ

