

บทที่ 2

แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 4 แนวความคิด คือ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย ดังนี้

Haris G. Montagu (1948 :1) ได้ให้ความหมายว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้ง สำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะทำได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

William V. Holloway (1951 : 398) กล่าวว่า องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

William A. Robson (1953 : 574) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Daniel Wit (1961 : 1-2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น

จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Dilys M. Hill (1974 : 23) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการจัดการท้องถิ่นที่ภายในรัฐ ๆ หนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่อันมีขอบเขตชัดเจน (Defined Boundaries) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal Identity) มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษ และมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารและการคลังที่แน่นอน (A Degree of Financial and Other Autonomy)

Rondinelli ,et al. (1983) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจในบริบทขององค์การทางการเมืองการปกครองว่าเป็นการส่งผ่าน (Transfer) อำนาจ (Authority) จากรัฐบาลระดับชาติหรือรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานในท้องถิ่น (Field Offices) หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าหมายถึง การส่งผ่าน (Transfer) ความรับผิดชอบในการวางแผน การบริหาร การจัดหาทรัพยากรในภาครัฐบาลจากรัฐบาลระดับชาติไปสู่หน่วยการปกครองในท้องถิ่น ซึ่งการส่งผ่านอำนาจจะมีหลายระดับ เช่น การกระจายอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง หรืออาจจะเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง โดยรัฐบาลกลางตั้งกิจการสาธารณะขึ้นแล้วมอบอำนาจให้หน่วยงานดำเนินการในขอบเขตงานนั้น รวมไปถึงการกระจายอำนาจให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้วย (Privatization)

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ปรีดี พนมยงค์ (2526 : 198-200) ได้เสนอหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับระเบียบแห่งอำนาจบริหาร (Organization du Pouvoir Executif) ในส่วนของการรวมอำนาจและกระจายอำนาจไว้ดังนี้

การปกครองแบบมัธยภาค (Centralization) หมายถึง ระเบียบซึ่งใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปในทุก ๆ อาณาเขต กล่าวคือ อำนาจบริหารจะรวมอยู่ในศูนย์กลางหรือที่เรียกว่ารัฐบาลกลาง

นอกจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแล้วยังมีอีกกระบวนหนึ่งซึ่งใช้บังคับให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นการแบ่งแยกอำนาจการบริหารงานออกไปไว้ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

(1.) การปกครองแบบมัธยานุภาค (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจการบริหารของรัฐบาลกลางออกไปเป็นสาขาใหญ่น้อยตามส่วนต่าง ๆ แห่งอาณาเขต เช่น จังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง ส่วนต่าง ๆ ที่แยกออกไปจากรัฐบาลกลางเหล่านี้ไม่ได้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

(2.) การปกครองแบบมัธยวิภาค (Decentralization) หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางเฉพาะอำนาจบางอย่างซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้

จะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการกระจายอำนาจ ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน จึงนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจควบคู่ไปด้วย ดังนี้

ความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

Brain C. Smith. (1967 : 22 - 40) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจทั้งในด้านบริหาร และด้านการเมืองออกไปให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย

ประยูร กาญจนดุล (2523 : 129 -135) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่น ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับการบริหารส่วนกลางเท่านั้น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 4 - 5) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางอย่างให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ(Autonomy)ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เมืองคือการเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ (Legal Entity) คือ การกระจายอำนาจการปกครองจะต้องเมืองคือการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การเมืองคือการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

2. องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางเสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อบ่งชี้ว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้และให้เมืองคือการที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในลักษณะสถิติ เป็นการพิจารณาการกระจายอำนาจโดยไม่ได้นำเอามิติด้านเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง

1.1 Kaufman (1963) เสนอว่า การจะบ่งชี้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. รายละเอียดของคำสั่งจากฝ่ายบริหาร ถ้าผู้นำระดับสูงสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้ อย่างละเอียด ได้แก่ ปริมาณงานของแต่ละหน่วยย่อยที่ต้องปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชา กรรมวิธีการดำเนินงาน ความรวดเร็ว มาตรฐานและคุณภาพของผลผลิต การปกครองดังกล่าวเป็นแบบรวบอำนาจ ตรงกันข้าม ถ้าฝ่ายบริหารกำหนดเพียงข้อเสนอแนะเบื้องต้น ส่วนการปฏิบัติ

งานหลังจากนั้นให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการควบคุมของเจ้าหน้าที่ระดับรองลดหลั่นกันลงไป การปกครองดังกล่าวจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจ

2. การบริหารงานบุคคล ถ้าฝ่ายบริหารระดับสูงมีอำนาจในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การให้รางวัล และการลงโทษ การปกครองดังกล่าวจะมีลักษณะของการรวบอำนาจ แต่ถ้ามีการมอบหมายอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับรองลงไป คงไว้เพียงเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวินัยและการอุทธรณ์ ระดับของการรวบอำนาจจะลดลงไป แต่ถ้าผู้บริหารมีอำนาจการตัดสินใจจำกัด การปกครองจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ผลที่อาจเกิดขึ้นตามมาก็คือ ความเครียด และความยุ่งยากต่อผู้บังคับบัญชาจะลดน้อยลง

3. การบริหารงานคลัง ถ้าองค์การควบคุมทรัพยากรการเงินเอาไว้ที่ส่วนกลางและการเบิกจ่ายเงินต้องได้รับอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูง การปกครองจะมีลักษณะของการรวบอำนาจ แต่ถ้าหน่วยงานมีอิสระในการหารายได้ของตนเอง มีอำนาจกู้ยืมและมีอำนาจเบิกจ่ายเงินตามความเหมาะสมแล้ว การปกครองจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจ

4. โดยทั่วไป หน่วยงานที่มีการกระจายอำนาจสูงมักไม่มีเครื่องมือสำหรับการรายงานผลต่อฝ่ายบริหารระดับสูงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา ตรงกันข้ามกับหน่วยงานที่มีการรวบอำนาจจะมีระบบการรายงาน การควบคุมตรวจตรา และการเก็บรักษาทะเบียนเป็นอย่างดี

5. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีการรวบอำนาจจะสอบถาม ขอคำแนะนำหรือปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ตรวจสอบหรือแก้ไขปัญหา แต่สำหรับหน่วยงานที่มีการกระจายอำนาจจะมีน้อยมาก

6. หน่วยงานรวบอำนาจจะแสวงหาวิธีการปลูกฝังความซื่อสัตย์และความจงรักภักดีต่อฝ่ายบริหารระดับสูงแทนที่จะสร้างความผูกพันกับหน่วยงานระดับล่าง

1.2 Martin (1957) ได้ชี้ประเด็นของความเป็นประชาธิปไตยในแง่ของการกระจายอำนาจ โดยอาศัยเกณฑ์วัดดังต่อไปนี้

1. การปกครองที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนจะบ่งบอกถึงความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าการปกครองที่อยู่ห่างไกลออกไป ความใกล้ชิดกับประชาชนจะกระทำได้โดยการเลือกตั้งฝ่ายบริหารจำนวนมาก และให้มีการสับเปลี่ยนข้าราชการที่มาจากการเลือกตั้งบ่อย ๆ

2. ตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งภายในหน่วยการปกครองระดับล่าง จะมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ

3. การปกครองรูปแบบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นจะมีการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้งและมีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งค่อนข้างสั้น

4. ผู้แทนราษฎรจากเขตการปกครองขนาดเล็กจะแสดงออกถึงความเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตการปกครองขนาดใหญ่

5. สภาท้องถิ่นขนาดใหญ่จะเป็นตัวแทนของประชาชนหรือมีความเป็นประชาธิปไตยดีกว่าสภาท้องถิ่นขนาดเล็ก

6. ขนาดของการเมืองจะแปรผันโดยตรงกับการควบคุมของผู้มีอิทธิพล กล่าวคือ ยิ่งการเมืองมีขนาดใหญ่เท่าใด ก็ยิ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีอิทธิพลมากขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การเมืองขนาดใหญ่จึงมีอันตรายและมีความน่ากลัวมากกว่าการเมืองขนาดเล็ก

7. ยิ่งการปกครองมีขนาดใหญ่มากขึ้นเท่าใด ลักษณะดังกล่าวต่อไปนี้ก็ยังมีเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ได้แก่

- ก. มีความเป็นจักรกลมากกว่าความเป็นมนุษย์
- ข. การควบคุมจากประชาชนน้อยลง แต่จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมของการเมืองมากขึ้น
- ค. เห็นห่างจากประชาชนและท้องถิ่น
- ง. จะมีลักษณะของความเป็นระบบราชการมากขึ้น
- จ. จะมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในลักษณะพลวัต เป็นการพิจารณาการกระจายอำนาจโดยนำเอามิติด้านเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง

Maddick (1966) จำแนกขั้นตอนของการกระจายอำนาจตามลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 3 ขั้น คือ

ขั้นที่ 1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลางผ่านทางหน่วยงานในส่วนภูมิภาคตามหลักการปกครองแบบมัธยภาค ทั้งนี้เพื่อเป็นที่เล็งคอยแนะนำและช่วยเหลือดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สามารถประคับประคองตนเองได้ในช่วงเริ่มต้น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณประโยชน์ของการเข้าไปมีส่วน

ร่วมในการปกครองตนเอง ในระยะแรกอำนาจการบริหารงาน การให้บริการและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการจะอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการซึ่งรัฐบาลกลางแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งตามพื้นที่ต่าง ๆ

ขั้นที่ 2 สภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะเริ่มเข้ามามีส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่ให้คำแนะนำและควบคุมอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน การให้บริการและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในลักษณะของหุ้นส่วน (Partnership) กล่าวคือ จะมีการร่วมมือปฏิบัติงานกันทั้ง 2 ฝ่าย แต่หน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ประสานงานมากกว่า การกระจายอำนาจแบบนี้จะผสมผสานกันระหว่างการปกครองแบบมณฑล-ภาคและมัยานภาค ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีไม่เพียงพอและยังขาดทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

ขั้นที่ 3 เป็นการปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ขั้นนี้การบริหารงาน การให้บริการ และการปฏิบัติงานด้านเทคนิคจะอยู่ในความดูแลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดอย่างเต็มที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐบาลกลางจะเข้าไปรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่เกินกว่าความสามารถของท้องถิ่นจะปฏิบัติได้ เช่น งานด้านสาธารณสุขโรคหรืองานที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะสูง แต่ก็ต้องปรึกษาหารือกับท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ส่วนการควบคุมจะจำกัดเฉพาะเรื่องบางประการ เช่น การตรวจสอบบัญชีและการเงิน เป็นต้น

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและโดยรัฐบาล องค์การปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐ (R.M. Jackson, 1965 : 233 -235) กล่าวคือ รัฐบาลยังต้องมีความรับผิดชอบต่อทั้งองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และต่อประชาชนอีกด้วย เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้ผลเกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล เพราะรัฐบาลได้มอบภาระมาให้แล้วในรูปของการกระจายอำนาจทางการปกครอง และเป็นไปในหลักการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) คือ รัฐบาลยังคงมีความรับผิดชอบอยู่เสมอ (Leonard D. White, 1961 : 102-104) แต่ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นไม่สามารถดำเนินการให้บริการชุมชนหรือสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนได้ รัฐบาลก็ถือเป็นภาระที่จะต้องเข้าระดับระบอบให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ รวมความว่านับตั้งแต่การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมา จนกระทั่งถึงการยุบเลิกองค์การปกครองท้องถิ่น

ถิ่นนั้น รัฐบาลก็ยังต้องกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา (Charles R. Adrain , 1960 : 90 -104)

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 25 -39) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นไปในลักษณะของการควบคุมอย่างเคร่งครัด เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศเป็นแบบรัฐเดี่ยว ซึ่งมีความใกล้ชิดกับองค์การปกครองท้องถิ่น อย่างหนึ่งและอีกประการหนึ่งคือ ความต้องการในเรื่องของเอกภาพการปกครอง (Unity of Administration) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) โดยมีวิธีการในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. การควบคุมทางการเงินคลัง (Financial Control)
2. การควบคุมระบบบริหารงานบุคคล (Control over Local Governmental Personnel)
3. การควบคุมวิธีการปฏิบัติงาน การวินิจฉัยในการดำเนินงาน (Control over Government Decisions)

ประยัต หงษ์ทองคำ (2526 : 149 - 161) กล่าวว่า โดยหลักการสากลแล้วความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การร่วมมือประสานงาน และการควบคุม แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นเน้นในเรื่องของการควบคุมเป็นหลัก โดยมาตรการที่รัฐบาลกลางกำหนดเพื่อใช้ในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1. การควบคุมด้านการปกครองและตัวบุคคล

การควบคุมในด้านการปกครองหมายถึง การที่รัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น หรือการให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไป เมื่อพิจารณาเห็นว่าสมาชิกสภาของท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหารมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่องทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือทางราชการ ส่วนการควบคุมด้านตัวบุคคลหมายถึง การควบคุมเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่น

2. การควบคุมด้านการเงิน

การควบคุมในด้านการเงินนั้น รัฐบาลกลางได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมไว้อย่างเข้มงวด โดยการควบคุมทางการเงินแบ่งออกได้เป็น 5 ลักษณะ คือ

2.1 การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ รัฐบาลกลางมีข้อกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องทำงบประมาณประจำปีตามแบบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ สำหรับเทศบาลคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณเทศบาล พ.ศ. 2505

2.2 การควบคุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ รัฐบาลกลางได้กำหนดรายได้ประเภทต่างๆ ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรายได้ประเภทใดบ้าง ในอัตราส่วนเท่าไร

2.3 การควบคุมในด้านการกู้ยืมเงิน การกู้ยืมเงินต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังก่อน และแหล่งกู้ยืมนั้นก็ต้องเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ด้วย

2.4 การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชี รัฐบาลกลางได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางมีอำนาจตรวจสอบบัญชีขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้หลายระดับ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไปตรวจสอบบัญชีขององค์การปกครองท้องถิ่นอีกด้านหนึ่ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีขององค์การปกครองท้องถิ่นปีละครั้ง

2.5 การควบคุมในการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น

3. การควบคุมด้านกิจการ

การควบคุมในด้านการกิจการนั้นนอกจากจะหมายถึงการตรวจสอบ การบริหารกิจการของฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามวิถีทางที่ถูกที่ควรแล้ว ยังหมายถึงการควบคุมกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นอีกด้วย

กุลธน ธนาพงศกร (2533 : 148 - 151) ได้แบ่งรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ในลักษณะทางกฎหมาย ราชการบริหารทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะที่มีอำนาจหน้าที่และสถานภาพทางกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่และสถานภาพทางกฎหมายที่เหนือกว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นราชการบริหารส่วนกลาง จึงสามารถออกคำสั่งและควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติ

ตามคำสั่ง หรือการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ของราชการบริหารส่วนกลาง ถึงแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือการวินิจฉัยสั่งการนั้น ๆ ก็ตาม

2. ความสัมพันธ์ทางด้านโครงสร้าง พบว่า โครงสร้างของราชการบริหารแต่ละส่วนมีได้อยู่ในระดับเดียวกัน หากแต่ถูกกำหนดให้อยู่กันคนละระดับ โดยมีโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ในระดับที่สูงกว่า และมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่า ราชการบริหารส่วนกลางสามารถที่จะใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ดังนั้นความสัมพันธ์ทางโครงสร้างระหว่างราชการบริหารทั้งสองส่วนจึงเป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง

3. ความสัมพันธ์ทางด้านหน้าที่ ถ้าจะพิจารณาถึงหน้าที่หรือภารกิจที่ราชการบริหารทั้งสองส่วนปฏิบัติในขอบเขตที่กว้างที่สุดแล้ว อาจกล่าวได้ว่าทั้งสองส่วนต่างมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเหมือนกัน คือ การให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ แก่ประชาชน แต่ถ้าหากจะพิจารณาในขอบเขตที่แคบลงมา โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่จะจัดทำและอาณาเขตหรือพื้นที่ที่จะให้บริการสาธารณะแล้ว จะเห็นได้ว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตที่แคบกว่าและน้อยประเภทกว่าราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือ

3.1 ความสัมพันธ์ในแง่บริการสาธารณะที่จะจัดทำ องค์การบริหารราชการท้องถิ่นแต่ละรูปจะถูกจำกัดโดยกฎหมาย (ที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นฝ่ายกำหนด) ให้จัดทำบริการสาธารณะในประเภทที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น กฎหมายว่าด้วยเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหน้าที่ที่เทศบาลนครต้องทำ 16 ประการ และอาจทำอีก 10 ประการ ในขณะที่องค์การบริหารราชการส่วนกลางสามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง และจะมีการขยายให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามระดับความเจริญของประเทศ

3.2 ความสัมพันธ์ในแง่อาณาเขตหรือพื้นที่ให้บริการสาธารณะ องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปจะถูกจำกัดอาณาเขตหรือพื้นที่ที่จะให้บริการสาธารณะได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น เช่น ในกรณีของเทศบาลก็จะสามารถให้บริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในเขตเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นต้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองและการบริหาร จะไม่สามารถก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประเทศได้ ถ้าหากขาดการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนได้

ความเป็นอิสระทางการคลังหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการคลังของประเทศมีลักษณะกระจายอำนาจเป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองท้องถิ่น

Roy W. Bahl and Johannes F. Linn. (1992) กล่าวว่า ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถบอกได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นควรอยู่ในระดับใด เพราะระดับที่ดีที่สุดของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามลักษณะทางการเมืองการปกครอง ประวัติศาสตร์ และประเพณีนิยมของประเทศ อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการเสนอแนวทางจัดสรรอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ ไว้หลากหลายแนวทางซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 2 หลักการใหญ่ ๆ คือ

1. หลักการแบบเก่า (A Traditional Approach) ซึ่งกล่าวถึง 3 ประเด็นหลัก คือ

1.1) การแบ่งความรับผิดชอบทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

Musgrave (1959) มีความเห็นว่าการคลังสาธารณะมีหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ การรักษาเสถียรภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการจัดสรรทรัพยากร โดยหน้าที่การกระจายรายได้และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมักจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ส่วนหน้าที่การจัดสรรทรัพยากรจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาลทุกระดับ โดยสินค้าสาธารณะบางประเภทรัฐบาลกลางสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด บางประเภทรัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ดีกว่า ในขณะที่บางประเภทควรให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นร่วมกันจัดทำ ซึ่งการแบ่งความรับผิดชอบทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้นจะขึ้นอยู่กับลักษณะของสินค้าหรือบริการสาธารณะนั้น ๆ ว่าเป็นปฏิบัติในการบริโภค (Rival) หรือ แบ่งแยกบริโภค (Exclusive) ได้หรือไม่

1.2) การร่วมมือทางการคลังระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น (Fiscal Cooperation Among Local Governments)

เนื่องจากมีสินค้าหรือบริการสาธารณะบางชนิดที่เมื่อท้องถิ่นหนึ่งจัดทำขึ้นเพื่อประชาชนในท้องถิ่นตนแล้ว อาจส่งผลกระทบ (Spillover) ทั้งด้านที่เป็นประโยชน์ (Benefits) หรือให้โทษ (Cost) กับพื้นที่ที่อยู่บริเวณใกล้เคียง เช่น แผนพัฒนาการศึกษาและสุขภาพจะให้ผลที่เป็นประโยชน์ ในขณะที่การปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำจะมีผลที่เป็นโทษต่อพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียง ถ้าแต่ละ

ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนของตนเท่านั้น โดยไม่มีความมีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นในการจัดการกับผลล้นออก (Spillover) ระดับสวัสดิการสังคมโดยรวมก็จะไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องมีการประสานและร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะที่จะส่งผลกระทบต่ออีกพื้นที่หนึ่ง

1.3) ความแตกต่างและหลากหลายของพื้นที่ชุมชน (Multiple – Jurisdictional Communities)

ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน สิ่งนี้จะนำไปสู่ความแตกต่างกันในการจัดบริการสาธารณะ โดยรัฐบาลที่มีฐานะการคลังไม่ดีมักจะจัดบริการสาธารณะได้ต่ำกว่าระดับมาตรฐานของประเทศ แนวทางนี้จึงถูกใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1.) เป็นหลักประกันให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดบริการสาธารณะให้ได้ตามมาตรฐาน
- (2.) เกิดความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น

Musgrave (1969) มีความเห็นว่าวัตถุประสงค์ข้อแรกสามารถทำได้โดยการที่รัฐบาลกลางให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะให้ได้ตามระดับมาตรฐานที่กำหนด โดยรูปแบบเงินช่วยเหลืออาจเป็นเงินช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข (Conditional Aid) ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นที่รับเงินจะต้องใช้จ่ายตามที่ถูกกำหนดไว้ หรือต้องเก็บภาษีให้ได้ตามระดับที่กำหนด หรือเงินช่วยเหลือแบบไม่มีเงื่อนไข คือ เงินช่วยเหลือที่ให้อิสระแก่รัฐบาลท้องถิ่นผู้รับอย่างเต็มที่ในการใช้จ่ายตามแผนงานของตนเอง หรือเงินช่วยเหลือบนพื้นฐานความเสมอภาคทางการคลัง ซึ่งเงินช่วยเหลือนี้จะถูกใช้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคด้านภาษีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ โดยการช่วยเหลือจะสัมพันธ์กับระดับภาษีของแต่ละท้องถิ่น ส่วน Scott (1950) มีความเห็นว่าพื้นที่ที่ยากจนก็จะมีทรัพยากรน้อย ดังนั้นจึงไม่มีศักยภาพในการเพิ่มรายได้ให้กับตนเอง ทางที่ดีที่สุดคือ ควรมีการเคลื่อนย้ายไปสู่พื้นที่ที่มีทรัพยากรมาก แต่ Buchanan (1952) ไม่เห็นด้วยกับ Scott Buchanan เชื่อว่าเมืองที่ยากจนเพราะประชาชนมีรายได้ต่อหัวต่ำ แต่ยังคงมีทรัพยากรที่สามารถทำให้รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นได้ ถ้ามีการไหลเข้าของทุนเข้ามาสู่พื้นที่นี้อย่างพอเพียง และยังชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขในพื้นที่ยากจนจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตแรงงานที่ดี

ส่วนการบรรลุวัตถุประสงค์ข้อสองนั้น Buchanan (1952) กล่าวว่า ควรยอมรับความแตกต่างของอัตราภาษีรายได้ส่วนบุคคลที่ไม่เท่ากันในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งในท้องถิ่นที่ร่ำรวยอาจมีอัตรา

ภาษีที่สูงกว่าพื้นที่ยากจน แต่ Musgrave (1969) เห็นว่าความคิดของ Buchanan เป็นไปได้ยากที่จะเก็บภาษีในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน และเขาเชื่อว่าปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่นควรใช้วิธีการเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์

2. หลักการใหม่ (A New Approach)

Kenneth Davey (1983) กล่าวว่า การสร้างความเข้มแข็งทางการคลังและความเสมอภาคให้แต่ละท้องถิ่น ควรมีการจัดสรรทรัพยากรตามความรับผิดชอบที่แต่ละท้องถิ่นได้รับ และได้เสนอหลักการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น 3 หลักการคือ

2.1) หลักรายได้ (The Income Approach)

หลักการนี้จะสนใจเกี่ยวกับการกำหนดรายรับของท้องถิ่น ทั้งรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายรับที่แบ่งจากรัฐบาลกลาง และใช้แนวทางการให้ท้องถิ่นสามารถเลี้ยงตนเองได้ (Self – Sufficiency) หลักการนี้ตั้งอยู่บนฐานคติ 2 ข้อ คือ ข้อแรก รัฐบาลท้องถิ่นจะไม่ต้องการเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นมีความพยายามในการเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่น และไม่ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ข้อ 2 รัฐบาลท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระจากรัฐบาลกลางมากขึ้น ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถเพิ่มรายได้ให้ตนเอง เช่น ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถเพิ่มรายได้ทางตรงของตนเองได้ จะทำให้การวางแผนการปฏิบัติงานทำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หลักการที่จะให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพารัฐบาลกลางเลยเป็นไปได้ยากเพราะรัฐบาลกลางมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาแหล่งรายรับที่มีความสำคัญไว้ เนื่องจากเหตุผลทางการบริหาร การเมือง และทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงต้องเลือกกระหนทางการให้รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากแต่ต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางมาก หรือมีหน้าที่ความรับผิดชอบน้อยแต่มีอิสระทางการคลังสูงหรือระดับความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังได้สูง

2.2) หลักรายจ่าย (The Expenditure Approach)

หลักรายจ่ายจะสนใจเกี่ยวกับความพอเพียงของเงินที่รัฐบาลท้องถิ่นใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้ได้ตามระดับเป้าหมายของชาติ โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรเงินเท่ากับค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งการวัดความต้องการใช้จ่ายอาจทำได้ 3 วิธี คือ วิธีแรก วัดจากรายจ่ายในอดีต (Historic Cost) วิธีที่สอง วัดจากหน้าที่ความรับผิดชอบ (Objective Functional Criteria) โดยมีการประเมินค่าใช้จ่ายของแต่ละหน้าที่ และมีดัชนีที่ใช้ในการให้เงินช่วยเหลือ วิธี

สุดท้าย วัดจากการใช้จ่ายทั่วไป (General Spending Capacity) เช่น จัดสรรตามจำนวนประชากร หรือตามขนาดพื้นที่รับผิดชอบ หรือตามฐานะทางการคลังของท้องถิ่น

2.3) The Comprehensive Approach

หลักการนี้จะพิจารณาทั้งแหล่งรายได้และเป้าหมายของการใช้จ่ายพร้อมกัน โดยแหล่งรายรับทั้งจากท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายรับที่เป็นภาษีแบ่งจากรัฐบาลกลาง จะถูกกำหนดตามหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่น และจะให้เงินอุดหนุนเมื่อรายรับของท้องถิ่นไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย หลักการนี้มีจุดเด่น คือ รัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับมอบหน้าที่ความรับผิดชอบพร้อมด้วยแหล่งรายได้ นอกจากนี้ยังทำให้สามารถระบุระดับความต้องการใช้จ่าย และทราบถึงค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ รวมถึงโครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นก็จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของชาติและตามลำดับความสำคัญ สำหรับประเทศโลกที่ 3 นั้น Davey เสนอว่าการกระจายอำนาจทางการคลังควรเริ่มจากการกำหนดงานที่เหมาะสมสำหรับการกระจายให้ท้องถิ่นทำ จากนั้นประเมินทรัพยากรที่ต้องการใช้เพื่อการทำงานนั้น ๆ ขั้นตอนสุดท้ายจึงเป็นการระบุแหล่งรายได้ เช่น ภาษี ค่าบริการ การกู้ยืม เงินอุดหนุน ฯลฯ ให้เหมาะสมกับรายจ่าย

Davey มีความเห็นว่าระบบการคลังของท้องถิ่นจะเป็นผลมาจากสภาพทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมทางการเมือง โดยสัดส่วนการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางจะสะท้อนให้เห็นถึงสมดุลย์ของระบบการเมือง อำนาจทางการคลังไม่ได้หมายถึงเพียงการได้เงินมาอย่างไรเท่านั้น แต่รวมไปถึงว่าใครเป็นผู้ตัดสินใจด้วย เพราะว่าการจัดสรรทรัพยากรหมายถึงอำนาจ การเรียกร้องความเป็นอิสระทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นจึงหมายถึงการเรียกร้องอำนาจ ดังนั้นระบบของรัฐบาลท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Goodwill) และลักษณะระบบราชการ (Bureaucratic Sensitivity)

2.5 การวัดการกระจายอำนาจทางการคลัง

Roy W. Bahl และ Johannes F. Linn (1992 : 390) กล่าวว่า การวัดการกระจายอำนาจทางการคลังสามารถวัดได้ทั้งในด้านส่วนแบ่งด้านรายรับและส่วนแบ่งด้านรายจ่ายที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับ โดยการวัดในด้านรายรับจะช่วยอธิบายถึงขอบเขตอำนาจที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรสาธารณะโดยใช้ระบบภาษีและค่าบริการจากการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงสิทธิของท้องถิ่นที่มีต่อรายได้ของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตามการวัดด้านรายรับจะ

แสดงผลของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นน้อยกว่าความเป็นจริง เพราะไม่ได้พิจารณาถึงความรับผิดชอบในการใช้จ่ายและการจัดบริการสาธารณะ ทางเลือกก็คือ ใ้การวัดส่วนแบ่งในด้านการใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม การใช้ดัชนีส่วนแบ่งด้านรายจ่ายมีข้อจำกัด 3 ประการ คือ

1. แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นได้รับผิดชอบต่อการใช้จ่าย แต่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นอาจจะมีอำนาจอิสระทางการคลังหรือไม่ก็ได้ เช่น รัฐบาลท้องถิ่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นตัวแทนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลกลางไม่ได้สะท้อนถึงการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันส่วนแบ่งด้านภาษีก็ไม่ได้หมายถึงการกระจายอำนาจทางด้านรายรับอย่างแท้จริง (Musgrave , 1959 : 342)
2. ไม่สามารถนำดัชนีนี้ไปเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้
3. การนำค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศมารวมในการวิเคราะห์ด้วยจะทำให้ผลที่มีการรวมอำนาจทางการคลังเกินความเป็นจริง

2.6 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

2.6.1 วรรณกรรมและงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ปธาน สุวรรณมงคล (2530) ศึกษาการปฏิบัติงานของหน่วยงานในท้องถิ่น : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ พบว่า สาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้า ก็คือการทำผู้มีอำนาจพิจารณาว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการที่ส่วนกลางสูญเสียอำนาจ และทำให้ขาดเอกภาพไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535 : 195 - 293) เสนอบทความแสดงความเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารในระดับต่าง ๆ ไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการรวมศูนย์ การแบ่งอำนาจรัฐยังคงอยู่ในอาณาบริเวณของการตัดสินใจระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง รัฐธรรมนูญไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจเป็นการตัดสินใจทางการเมืองมากกว่าการตัดสินใจทางการเมือง โดยสาเหตุที่การกระจายอำนาจเป็นไปได้อย่างยากในประเทศไทยเพราะข้าราชการไม่ต้องการสูญเสียอำนาจ นอกจากนี้การกระจายอำนาจไม่สามารถก่อให้เกิดผลได้ว่าเป็น

เพราะไม่มีการแยกแยะปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ 1.) ระดับของการมีส่วนร่วมและความเกี่ยวโยงกันระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อระบุนาณานิเวศน์แต่ละระดับของการมีส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจ 2.) ลักษณะและประเภทของกิจกรรมที่จะเป็นเนื้อหาของการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (2535) ได้จัดทำแผนพัฒนาเมืองไทยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ คือ “แผนพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ระบบการเมืองของไทยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาสถาบันการเมืองต่างๆ ให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งสร้างรากฐานที่มั่นคงให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ตามสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบัน กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังไม่ได้ช่วยให้ระบบการเมืองไทยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและก้าวหน้าสู่ประชาธิปไตยได้อย่างราบรื่น เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ (1.) มีการรวมอำนาจการตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ยังผลให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2.) สถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีทั้งอำนาจในการตัดสินใจ และงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะริเริ่มและปฏิบัติโครงการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประธาน สุวรรณมงคล และอิสระ สุวรรณกุล (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัยการบริหารการปกครองที่เกิดขึ้นในอนาคตกายได้สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นว่าการที่จะตัดสินใจว่ารัฐควรรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจเพียงไร จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความสลับซับซ้อนของสภาพแวดล้อมและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และต้องแยกแยะตามกิจกรรม ข้อสรุปของการศึกษา คือ ระบบบริหารที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีประสิทธิภาพ สามารถบริหารจัดการกับสภาพแวดล้อมในอนาคตได้ และรัฐบาลจะต้องมีการกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจและมีอิสระในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

สกนธ์ วรรณวัฒนา (2536) ได้ศึกษาถึงวิธีสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีอิสระและพึ่งพาตนเองทางการเมืองการคลังได้ พบว่า ถึงแม้รัฐบาลกลางจะมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการคลังออกไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น แต่ความเป็นจริงยังไม่เห็นการปฏิบัติที่สามารถจะระบุออกมาว่าเป็นความพยายามที่เสริมสร้างหรือตอบสนองนโยบายดังกล่าว ปัญหาใหญ่ของเรื่องนี้พบว่าอยู่ที่โครงสร้างของการบริหารการปกครองและการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ทุก ๆ อย่าง

จะถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง โดยการบริหารงานต่าง ๆ จะผ่านสายการบริหารตามลำดับชั้นลงมาสู่การปกครองระดับท้องถิ่น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537) ให้ข้อพิจารณาประกอบหลักการกระจายอำนาจการปกครอง 4 ประการ คือ (1.) การจะกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจ เป็นอำนาจของรัฐหรืออาจเรียกได้ว่าขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐหรือรัฐบาล (2.) การกระจายอำนาจทางการปกครองต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ โดยพิจารณาพื้นฐานหรือสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่หรือบริเวณที่จะได้รับการกระจายอำนาจ (3.) การกระจายอำนาจ ต้องคำนึงถึงสภาพชุมชนที่ควรกระจายอำนาจให้ได้ในรูปใด เช่น กระจายอำนาจทั้งในทางการเมืองและอำนาจการบริหาร หรือจะให้ใช้ได้เพียงการกระจายอำนาจทางการบริหาร (4.) การกระจายอำนาจทางการปกครองต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพของเมือง (urban) หรือสภาพของชนบท (rural area) เพราะการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจะต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับสภาพชุมชนนั้น ๆ

ปรีชา เวสาร์ช (2537) มีความเห็นว่าปัญหาการกระจายอำนาจ ของประเทศไทยเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ 1.) ความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยฝ่ายการเมืองที่ผลักดันการกระจายอำนาจมักกล่าวเสมือนว่าการกระจายอำนาจเป็นเป้าหมายหลัก แต่ให้ความสำคัญน้อยกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ 2.) ทศนคติเชิงอนุรักษ์นิยม การติดยึดกฎ ระเบียบ และความไม่มั่นใจของข้าราชการ 3.) ขาดความต่อเนื่องในการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ และขาดนโยบายร่วมกันที่ชัดเจนของฝ่ายร่วมรัฐบาล

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537) ได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดทางสังคมที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น มี 2 ประการ คือ 1.) ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีบทบาทใด ๆ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะถูกครอบงำโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ไม่ทำงานในส่วนภูมิภาคและนักการเมืองท้องถิ่นไม่กี่คนเท่านั้น 2.) ระบบบริหารและระบบการศึกษาไม่ติดอาวุธความคิดให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

2.6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น

ชนะ บุญรัตนพันธุ์ (2517) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การคลังกับความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จากการศึกษาสรุปได้ว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไม่สามารถบริหารงานให้เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากภาระหน้าที่มีมากแต่รายได้มีจำกัด และความเป็นอิสระในการ

บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยมาก เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางการเงินจากส่วนกลาง

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2519) ได้ทำการศึกษารายได้ของเทศบาลนครกรุงเทพ ในช่วงปี พ.ศ. 2503-2514 พบว่ามีปัญหาที่ควรพิจารณาปรับปรุงทั้งในด้านการกำหนดชนิดภาษี ฐานภาษี และอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียม และในด้านการบริหารงานการจัดเก็บรายได้

Werner W. Pommerehne และ Gebhard Kirchgassner (1976) ได้ศึกษาถึงความต้องการในการกระจายอำนาจทางการคลัง พบว่า การกระจายอำนาจได้ถูกกำหนดโดย 5 ปัจจัย คือ 1) ขนาดของประเทศ 2) ลักษณะทางภูมิศาสตร์ 3) ความมั่งคั่ง/รายได้ต่อหัวของประชากร 4) ความแตกต่างในด้านความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะ 5) ข้อจำกัดทางการเมืองและสถาบัน

วีระ รอดชีวัน (2521) ได้ทำการศึกษาการคลังขององค์กรท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี การคลังของเทศบาล เพื่อศึกษาถึงสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการคลังของเทศบาล ทำให้รายได้ที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย พบว่า สาเหตุใหญ่ที่ทำให้รายได้ของเทศบาลไม่พอกับรายจ่าย ประการแรก คือ ส่วนกลางควบคุมทางการคลังของเทศบาลมากเกินไป โดยเฉพาะในแง่ของการออกกฎหมายกำหนดประเภทของรายได้ แหล่งที่มาของรายได้ทุกประเภท ประการที่สอง ส่วนกลางกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เป็นธรรม และประการที่สาม ส่วนกลางกำหนดให้เทศบาลมีแหล่งเงินกู้เพียงแหล่งเดียว คือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) ซึ่งเทศบาลไม่ค่อยได้รับความนิยมจากการกู้เงินเท่าที่ควร

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2522 : 228-230) ได้เสนอแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลัง สำหรับท้องถิ่นที่เป็นแหล่งชุมชน ดังนี้ เทศบาลนครเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญอยู่แล้ว เป็นศูนย์ความเจริญของท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาค ประชาชนพร้อมที่จะเข้ารับหน้าที่ปกครองท้องถิ่นของตนเอง และมีฐานของรายได้ที่พอจะพึ่งตนเองได้ ดังนั้นแนวนโยบายที่จะใช้กับท้องถิ่นนี้ควรยึดหลักว่า พยายามให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองทางการเงินให้ได้มากที่สุด โดยรัฐบาลกลางจะต้องให้อำนาจแก่แต่ละท้องถิ่นที่จะพิจารณาจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างในท้องถิ่นของตนได้ตามความเหมาะสม ภาษีอากรที่จัดเก็บในแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องมีอัตราเดียวกัน หรือประเภทเดียวกัน ทั้งนี้เพราะว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีสภาพทางเศรษฐกิจไม่เหมือนกัน และความจำเป็นในการให้บริการสาธารณะแต่ละอย่างก็อาจจะแตกต่างกันด้วย

ถาวร พรหมมีชัย (2522) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กาฬสินธุ์ จากการศึกษาพบว่า 1.) หน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่

สัมพันธ์กัน เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เพียงพอต่อภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด 2.) การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลาง

วิวัฒน์ สุรียานันท์ (2523) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาด้านรายรับ พบว่า ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษียังไม่ได้เท่าที่ควร ส่วนด้านรายจ่าย พบว่า การจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ จ่ายไม่ทันในปีงบประมาณ อีกทั้งมีการจ่ายเงินสำรองจ่ายในลักษณะงานที่ซ้ำซ้อน และต้องขึ้นอยู่กับการอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีหลายแหล่งหลายฉบับ ทำให้เกิดความสับสน

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2524) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล จากการศึกษาด้านการคลังสรุปได้ว่า การที่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือกระทำตามหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนตามที่คาดหวังไว้ก็เพราะองค์การทั้งสองต้องพึ่งพาอาศัยรัฐบาลกลางในด้านรายรับ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับด้านรายจ่ายในการที่จะให้มีโอกาสดำเนินงาน กล่าวคือ 1.) แหล่งรายรับประจำของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรจะทำ 2.) ระบบการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมหละหลวมมาก 3.) การปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียม การริเริ่มเก็บภาษีชนิดใหม่เป็นไปอย่างเชื่องช้า เพราะมักจะขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด และกระบวนการขอเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมใหม่ ๆ ก็ใช้เวลานานมาก 4.) การส่งเงินภาษีที่ราชการส่วนภูมิภาคเก็บได้และเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้ามาก 5.) ส่วนกลางสงวนอำนาจการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนไว้เป็นหน้าที่ของตนเอง ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการตัดสินใจ 6.) ระบบเงินอุดหนุนยังไม่มีความสะดวกระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ

จรัส สุวรรณมาลา (2526) ได้ทำการวิจัยถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังของเทศบาล พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของเทศบาลที่ทำการศึกษายู่ในฐานะที่พึ่งพาตนเองทางการคลังในระดับพื้นฐานได้ ในขณะที่อีกครึ่งหนึ่งยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเทศบาลที่มีสถานะทางการคลังดีส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายด้านการบริหารงานประจำในสัดส่วนที่สูง มีรายได้และรายรับในสัดส่วนที่สูง และมีรายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายด้านการพัฒนาในสัดส่วนที่ต่ำ เนื่องจากรายจ่ายตามการพัฒนา มีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับสถานะทางการคลังของเทศบาล นอกจากนั้นข้อมูลในการวิจัยชี้ให้เห็นว่า เทศบาลนครมีสถานะทางการคลังดีกว่าเทศบาล

ขนาดเล็ก และสภาพทางเศรษฐกิจ หรือจำนวนประชากร หรือความหนาแน่นของประชากร ขนาดพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะการคลังของเทศบาลแต่อย่างใด

จรัส สุวรรณมาลา (2527) ได้ทำการศึกษาความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรียน และที่ดินในจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย พบว่า มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 40 จังหวัด ที่ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรียนต่ำกว่าระดับปานกลาง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้

ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ศึกษาปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของเทศบาลไทยในด้านต่าง ๆ พบว่า อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล คือ ปัญหาทางด้านการคลัง อันมีรากฐานมาจากการขาดความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้ และในด้านการควบคุมจนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญ รวมถึงปัญหาสมรรถภาพภายในของเทศบาลเอง

เบญจา สวัสดิโอ (2529) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ศึกษาเฉพาะรายได้ โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษาการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่หลังจากมีการขยายเขตเนื้อที่เป็น 40 ตารางกิโลเมตร ผลการวิจัยพบว่า หลังจากการขยายเขตเทศบาลออกไปแล้ว รายได้ไม่แตกต่างกันกับก่อนขยายเขต นอกจากนี้เทศบาลยังมีหน้าที่จัดบริการทางเศรษฐกิจ และสังคมเพิ่มขึ้นตามเขตที่ขยาย แต่รายได้มิได้เพิ่มขึ้นตามสัดส่วนกับความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเมือง ซึ่งการที่จะแสวงหารายได้ใหม่ ๆ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก นอกจากเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บเท่านั้น

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2529) ศึกษาเรื่อง สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง กรณีศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการสุขาภิบาลต่อรายได้สุขาภิบาล พบว่า รายได้สุขาภิบาลมีน้อยเนื่องจาก 1.) ชนิดและประเภทของภาษีมีน้อยชนิด 2.) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลน้อยเกินไป 3.) ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือในการชำระภาษีด้วยดี 4.) ประสิทธิภาพในการจัดเก็บหรือการร่วมการจัดเก็บยังไม่ดีพอ อีกทั้งหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นภารกิจของสุขาภิบาลมีอยู่มากเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับรายได้หรืองบประมาณตลอดจนกำลังคนของสุขาภิบาล

Wasylenko (1987) ได้ศึกษาการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยใช้ตัวอย่างจากประเทศอุตสาหกรรม 23 ประเทศ และประเทศกำลังพัฒนา 34 ประเทศ และใช้ส่วนแบ่งด้านรายจ่ายของรัฐบาลเป็นดัชนีวัดการกระจายอำนาจ พบว่าในประเทศอุตสาหกรรมมีนั้น รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนแบ่งในด้านการใช้จ่ายร้อยละ 32.2 มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

ซึ่งมีเพียงร้อยละ 14.9 สรุปได้ว่ากระจายอำนาจมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

สกนธ์ วรรณวัฒนา (2531) ได้ศึกษาถึงปัญหาการคลังของเทศบาล และหาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของการคลังเทศบาล ตลอดจนขนาดและทิศทางของผลจากตัวแปรเหล่านี้ พบว่าในการดำเนินงานของแต่ละเทศบาลยังขาดความคล่องตัว สาเหตุเป็นเพราะการบังคับและควบคุมของรัฐบาลต่อการจัดทำงานประมาณ และการตัดสินใจต่าง ๆ ของเทศบาล ทำให้ไม่เกิดสภาพคล่องตัวในการดำเนินงาน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลทำงานในลักษณะเฉพาะงานประจำ ไม่มีแรงกระตุ้นที่จะสนองตอบลักษณะทางเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เพราะอาจขัดต่อกฎและระเบียบต่างๆ ของรัฐบาลกลาง การใช้จ่ายของเทศบาลจึงไม่อาจเป็นไปตามสภาพของท้องถิ่นทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และไม่สนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป แต่มีแนวโน้มที่จะตอบสนองตามนโยบายของส่วนกลาง การดำเนินงานบริหารการคลังของเทศบาลไทยยังขาดประสิทธิภาพและความคล่องตัว โดยทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยผ่านกฎและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับเทศบาล

Dennis A. Rondinelli (1989) ศึกษาถึงการกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา โดยหาทางเลือกในการจัดสรรเงินเพื่อบรรเทาภาระทางการเงินของภาครัฐบาล ซึ่งในปัจจุบันเป็นระบบการรวมอำนาจที่ถูกวิจารณ์ว่าขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ และไม่สนองความต้องการของประชาชน จากการศึกษาได้เสนอทางเลือกในการกระจายอำนาจทางการคลังไว้ 4 ทาง ประกอบด้วย 1) การให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินได้ 2) ขยายรายได้ทั่วไป (General Revenue) ให้แก่ท้องถิ่น 3) รัฐบาลกลางโอนเงินให้แก่ท้องถิ่น (Intergovernmental Transfers) 4.) การให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นกู้ยืมเงิน

Lynn. M. Appleton (1989) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ทางการคลังของรัฐบาลชุมชนเมือง (Urban) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจและข้อมูลทุติยภูมิ ด้านนโยบายการคลังและการเมืองของเมืองขนาดใหญ่ในสหรัฐอเมริกา พบว่า การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ทางการคลังของเมืองที่มีการนำมาตรการการคลังแบบเคร่งครัดมาใช้อย่างรวดเร็วได้นั้น ไม่ได้เกิดจากปัญหาทางการเงิน แต่เป็นเพราะมีโครงสร้างการบริหารที่ดี ส่วนเมืองที่มีการนำกลยุทธ์นี้มาใช้ได้ช้าเป็นเพราะมีแรงกดดันทางการเงินและทางเศรษฐกิจ รวมทั้งขาดโครงสร้างในการติดตามและสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

Jean Yves. Nevers (1991) ศึกษาถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น (City) ของประเทศฝรั่งเศส กรณีศึกษา บทบาทของกระบวนการทางการเมือง พบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุน

ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการส่วนกลาง โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า วัฒนธรรมการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างนายกเทศมนตรีกับข้าราชการส่วนกลาง จะเป็นผลให้ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น

Sorayuth Meenaphant (1991) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในด้านการคลังสาธารณะและบริการสาธารณะ พบว่ามีปัญหาหลัก ๆ ดังนี้

1. รัฐบาลท้องถิ่นยังคงขาดอำนาจอิสระในการบริหารงาน มีการควบคุมจากส่วนกลางทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะกรมการปกครอง อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง
2. รัฐบาลท้องถิ่นยังขาดอิสระในทางการคลัง
3. การเก็บและการบริหารภาษีของท้องถิ่นยังคงขาดประสิทธิภาพ
4. การจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นโดยหน่วยงานจากส่วนกลางยังไม่มีความเหมาะสม และรัฐบาลท้องถิ่นยังคงขาดอำนาจในการปฏิบัติงานที่สามารถยืดหยุ่นได้ตามการเปลี่ยนแปลงสถานะของท้องถิ่น
5. รายรับจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บไม่มีความยืดหยุ่นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา
6. เกณฑ์การใช้จ่ายที่กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้ไม่เกิน 97% ไม่เชื่อให้ท้องถิ่นสามารถกิจกรรมที่ท้องถิ่นต้องการ
7. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังคงไม่มีอำนาจเต็มที่ในการจัดการกับปัญหาและบริหารกิจการของตนเอง

Roy W. Bahl และ Johannes F. Linn (1992) ศึกษาพบว่า ปัจจัยที่กำหนดการกระจายอำนาจการใช้จ่ายของภาครัฐบาลมี 3 ประการ คือ ประการแรก รายได้ต่อหัว หรือความเป็นเมือง มีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันกับส่วนแบ่งด้านรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ประการที่สอง ขนาดของประเทศ โดยประเทศที่มีขนาดใหญ่จะมีการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศขนาดเล็ก ประการสุดท้าย ผลกระทบจากการมีวิกฤตการณ์จะทำให้การกระจายอำนาจลดลง เช่น ในประเทศจาไมก้า ประเทศ Bolivia และ ประเทศ Honduras ได้มีการยุบสภาท้องถิ่นในระหว่างการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

วรพิทย์ มีมาก (2535) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่ มีข้อค้นพบที่สำคัญคือ 1.) รัฐบาลรวมอำนาจทางการคลังเอาไว้ที่ส่วนกลาง ยังไม่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควรทั้งทางจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงิน ท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมได้ด้วยตนเอง ผลลัพธ์ก็คือท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการจัดการทางการเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำให้รายได้หลักของท้องถิ่นพึ่งภาษีเสริมและภาษีแบ่งจากรัฐบาล รวมทั้งเงินอุดหนุนจำนวนมากจากรัฐบาล 2.) ท้อง

ดินยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ ผลการวิเคราะห์สถานะทางการคลังชี้ให้เห็นว่า ท้องถิ่นทุกแห่งไม่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา แม้กระทั่งสมรรถนะในการบริหารงานประจำก็อยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง 3.) การบริหารงานภาษีอากรยังขาดประสิทธิภาพ 4.) ความล่าช้าในการเสียภาษีอากรของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ 5.) โครงสร้างทางกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่น ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท้องถิ่น ผลจากการวิจัยพบว่าทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นมีมากเกินไป ฐานภาษีแคบและอัตราภาษีต่ำ เกณฑ์การจัดสรรยังไม่เหมาะสมรวมทั้งระเบียบว่าด้วยเงินสะสมและเงินกองทุนของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2537) ในผลงาน เรื่อง งบประมาณจังหวัด ได้เสนอแนวความคิดการกระจายอำนาจด้วยการจัดระบบงบประมาณใหม่ ด้วยเหตุที่กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในการทบทวนและปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ไตรรงค์ สุวรรณคีรี (2537 : 32 - 33) กล่าวว่า ปรัชญาที่แท้จริงของการมีระบบการคลังของรัฐบาลหลายระดับ (Multilevel Government Finance) คือ การกระจายหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งการหารายได้และการใช้จ่าย เพื่อให้บริการสาธารณะตรงตามความเหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่นระดับต่าง ๆ โดยคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพและความเสมอภาคที่จะเกิดขึ้น หลักเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินว่ารายได้ใดหรือรายจ่ายประเภทไหน จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลใด คือ การพิจารณาว่าการบริหารงานทั้งการจัดเก็บรายได้ หรือการใช้จ่ายจะต้องก่อให้เกิดการบิดเบือนในการจัดสรรทรัพยากรน้อยที่สุด และมีต้นทุนต่ำที่สุด ก็คือความหมายของการเกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้หรือการใช้จ่ายในทางเศรษฐศาสตร์นั่นเอง

นวนลน้อย ตีรรัตน์ (2537 : 175 - 191) ได้เสนอบทความชี้ให้เห็นว่ากระบวนการงบประมาณของไทยเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นขบวนการจากส่วนบนลงสู่ส่วนล่าง นอกจากนี้ยังกำจัดบทบาทรัฐบาลท้องถิ่นโดยตัวบทกฎหมายและระเบียบราชการ ทำให้การผลิตบริการสินค้าและสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นทำได้อย่างจำกัด

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 48 -100) มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์ด้านหนึ่งในกลยุทธ์หลาย ๆ ด้านของการกระจายอำนาจ การเงินการคลังมีความสำคัญและจำเป็นพื้นฐาน แต่ก็เป็นเพียงทรัพยากรการบริหารประเภทหนึ่งที่ต้องกระจายลงไปตามโครงสร้าง หน้าที่ และระบบการจัดการที่กำหนดขึ้นไว้แล้วเป็นหลัก และได้เสนอว่าการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ ควรเริ่มด้วยการกำหนดภารกิจของรัฐบาลระดับชาติ-ระดับ

ท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน การแบ่งแยกหน้าที่ควรอาศัยหลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) โดยสรุปว่าปัญหาการกระจายอำนาจของประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างไม่ใช่ปัญหาทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังจึงควรเริ่มจากการจัดแบ่งภารกิจ โครงสร้าง และหน้าที่ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับท้องถิ่นให้ชัดเจนก่อนเป็นอันดับแรก แล้วจึงจัดการระบบการคลังภายหลัง

Paul Smoke และ Blane D. Lewis (1996) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศอินโดนีเซีย พบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศอินโดนีเซียได้รับการผลักดันจากผู้ช่วยเหลือ (Donor) จากต่างประเทศ ประกอบกับรัฐบาลมีความจริงจังในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ภาวะการเจริญเติบโตของสินค้าอุตสาหกรรมทำให้เกิดการเป็นเมือง (Urbanization) อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ท้องถิ่นมีความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น รัฐบาลกลางไม่สามารถสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้อย่างเหมาะสม ประกอบกับในช่วงกลางทศวรรษ 1980 เกิดภาวะราคาน้ำมันตกต่ำ ทำให้รายได้ของรัฐบาลกลางลดน้อยลงไปด้วย นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาในด้านการบริหารแบบรวมอำนาจ เช่น ปัญหาการคอร์รัปชัน การจัดสรรที่ไม่เป็นธรรม ความล่าช้าของโครงการพัฒนา คุณภาพงานต่ำลง ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐบาลต้องมีการปรับปรุงการกระจายอำนาจใหม่ แต่การที่จะกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียต้องพบกับอุปสรรคหลายประการ ประการแรก คือ การขาดกรอบการทำงานของสถาบัน ซึ่งบทบาทของหน่วยงานหลักในการกระจายอำนาจไม่มีความชัดเจน ขาดการประสานงานกัน ประการที่ 2 รัฐมนตรีในกระทรวงต่าง ๆ ไม่ต้องการให้มีการลดอำนาจในการควบคุมทรัพยากรของตนเองลง ประการสุดท้าย รัฐบาลท้องถิ่นมีแรงจูงใจในการทำงานน้อย

ซูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 351 - 355) กล่าวว่าปัจจัยที่จะทำให้การปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ได้แก่ ปัจจัยด้านกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านการคลังท้องถิ่น ฐานะการคลังของรัฐบาล เสถียรภาพของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลกระทบต่อฐานะการคลังท้องถิ่นด้วยตนเอง