



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ปัญหาและแนวทางแก้ไขของการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี

ดร. จิตพัฒน์ สายโสภา
ศาสตราจารย์ ดร. ไพบูลย์ ช่างเรียน

มีนาคม 2557

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ปัญหาและแนวทางแก้ไขของการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี

ดร. จิตประพัฒน์ สายโสภา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
ศาสตราจารย์ ดร. ไพบุลย์ ช่างเรียน มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกอ. และ สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ที่ให้การสนับสนุนเงินทุนการวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ศีโรจน์ ผลพันธิน ศาสตราจารย์ ดร. ไพบุลย์ ช่างเรียน ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ (ราชบัณฑิต) และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศรัณย์ รัตนสิทธิ์ ที่ให้ความอนุเคราะห์ ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ การสร้างแรงบันดาลใจ และให้คำแนะนำปรึกษาหารือเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ Indian Council of Social Science Research (ICSSR), National Research Council of Thailand (NRCT), Dr. K.N. Jehangir, Mr. M.A. Jawaid, Dr. S.M. Verma, Professor Dr. Surjit Singh Member Secretary & Director Institutional of Development Studies, Jaipur, and Dr. Sanjay Kumar Centre for the Study of Developing (CSDS) ให้ความร่วมมือคำแนะนำปรึกษาหารือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ประเทศอินเดียเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่ให้ความร่วมมือการประสานงานวิจัย รวมทั้งการแนะนำช่วยเหลือในการเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลที่ประเทศอินเดียเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้ความร่วมมือการประสานงานวิจัย อำนวยความสะดวก รวมทั้งการแนะนำช่วยเหลือในการเดินทางไปประชุมนักวิจัยรุ่นใหม่ พบเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ครั้งที่ 11-12

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด Jawaharlal Nehru University เจ้าหน้าที่ห้องสมุด Institute of Social Sciences เจ้าหน้าที่ National Social Science Documentation Centre (NASSDOC) และเจ้าหน้าที่ห้องสมุด Institute for Social and Economic Change (ISEC) ที่ให้ความร่วมมือ และคำแนะนำช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ประเทศอินเดียเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นางสาวสุนทรทิพย์ หนองโตน ที่ให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือในการประสานงานวิจัย จัดรูปเล่ม ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

Abstract

Project Code: MRG5380124

**Project Title: Problem and Solving Approach of Finance and Fiscal
Decentralization to Tambon Administrative Organization (TAO.)
in Nonthaburi Province**

Investigator and Institute: Dr. Jitprapat Saisopa, Suan Dusit Rajabhat University
Prof. Dr. Phaibul Changrien, The Eastern University of
Management and Technology

Thailand has commenced finance and fiscal decentralization program more than 10 years, the implementation is under guideline of the Plan and Process for Decentralization Law 1999. It is the first time in Thailand history to have a law to specify framework, direction, and most important is timing to fulfill the fiscal decentralization directive. As the law has accelerated finance and fiscal decentralization process many weaknesses that resulted from improper preparation at policy and implementing levels of the program are emerged. Realizing the problem and solving approach of finance and fiscal decentralization; therefore the researcher selects the Tambon Administrative Organization (TAO) in Nonthaburi province for unit of study. The research aim to 1) studies the operation of TAO follow as the finance and fiscal decentralization policy, and the operation of that policy in 3 aspect such as the income sufficiency aspect, the administration aspect, and the project operation aspect 2) analyze the problem from the operation in 4 aspects such as the law/regulation/rule aspect, the officer aspect, the citizen aspect, and the administrative resource aspect follow as the finance and fiscal decentralization policy to TAO 3) analyze the participation role of the citizen in local area toward the achievement of the finance and fiscal decentralization policy to TAO in 5 aspects such as the taxes and fees payment aspect, the checking and payment budget making aspect, the procurement aspect, the payment/money deposit/money saving aspect, the indemnity claim right of the citizen who gotten the damage from the officers infraction aspect 4) suggest and developing the solving approach of finance and fiscal decentralization to TAO. The research found that though the fiscal decentralization

program has succeeded in increasing local government revenue autonomy and vertically equalized revenue disparities among local government units. Although the revenue allocation scheme help improve budget condition of local government but it fails to become a mechanism to enhance local fiscal accountability between local administrators and their people. Instead revenue allocation formula shows unexpected effect of being crowded out local revenue collection efforts in TAO. It is essential, then to improve local revenue generating condition. This includes introducing new revenue (taxes) sources additional to existing ones and systematically develop supportive environment for fiscal decentralization started from well managing budget appropriation good fiscal management and most of all central monitoring and evaluation system of local performance.

**Keywords: Problem and Solving Approach, Finance and Fiscal Decentralization,
Tambon Administrative Organization (TAO.), Nonthaburi Province**

สรุปย่อ (Summary)

วัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อตอบโจทย์วิจัยที่ถูกตั้งขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สามารถตั้งคำถามที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรี รวมทั้งสามารถระบุข้อจำกัด หรือจุดอ่อนในวรรณกรรม การศึกษาที่มุ่งทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรี ดังมีวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรีตามนโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลังท้องถิ่นและผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความเพียงพอของรายได้ ด้านการบริหารงาน และด้านการดำเนินงานตามโครงการ

2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับ ด้านผู้ปฏิบัติงาน ด้านประชาชน และด้านทรัพยากรการบริหารตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรี

3. เพื่อศึกษาบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรี

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขของปัญหาการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดนนทบุรี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของความพยายามที่จะสร้างสวัสดิการสูงสุดให้กับสังคม (Social Welfare Maximization) เนื่องจากปัญหาพื้นฐานของความเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่อาจใช้กลไกราคามาเป็นเครื่องมือที่จะชี้้นำการตัดสินใจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐจึงจำเป็นต้องใช้กลไกทางการเมืองมาช่วยเป็นเครื่องมือเพื่อให้การตัดสินใจทางการเมืองใกล้เคียงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด จึงเป็นการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการคลังฯ เพื่อที่การตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวกับการคลังสาธารณะสามารถที่จะมีความใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนที่อยู่กระจายทั่วประเทศและมีความต้องการที่แตกต่างกันไป แทนที่จะใช้การตัดสินใจแบบรวมศูนย์ (Centralized Decision) เพียงอย่างเดียวและสร้างความไม่มีประสิทธิภาพจากการตัดสินใจดังกล่าว จึงจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการคลังฯ จะให้ก่อเกิดประสิทธิภาพจากหลักการจับคู่ (Matching Principle) ที่เชื่อว่าหากเป็นไปอย่างถูกต้องแล้วผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้จ่ายเพื่อสร้างบริการสาธารณะ

ในพื้นที่หนึ่งๆ ควรที่จะต้องจับคู่ (Matched) กับการหารายได้จากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายดังกล่าว ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ทำให้ความสามารถทางการคลัง (Fiscal Capacity) ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจับคู่กับความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) เพราะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเมืองผ่านการเลือกตั้งจะต้องมีความระมัดระวังในการวางแผนการใช้จ่ายและหารายได้ควบคู่กันไป ไม่ใช่เป็นเพียงการเข้ามาเพื่อใช้จ่ายโดยหวังผลทางการเมืองมากกว่าจะคำนึงการให้บริการสาธารณะที่เป็นที่ยอมรับและมีส่วนร่วมรับผิดชอบทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ การที่จะสร้างความรับผิดชอบดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้นั้น จึงจะต้องมีองค์ประกอบสองส่วนคือการกำหนดรายจ่าย (Expenditure Assignment) และการกำหนดรายรับ (Revenue Assignment) สำหรับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับในบทบาทและหน้าที่ซึ่งกันและกัน รวมทั้งจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจ จิตสำนึกในขอบเขตหน้าที่ของแต่ละส่วนปกครองมีหน้าที่ดูแลให้เกิดความชัดเจนที่สุด ที่จะนำไปสู่การมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการให้บริการสาธารณะในแต่ละระดับการให้บริการ

การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดนนทบุรี เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งอำนาจ การบริหารรายได้และรายจ่ายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การให้บริการ สาธารณะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการกำหนดขนาด ของการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรีคือ ระดับความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากรด้านการใช้ ใช้จ่ายทำให้การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นต้องคำนึงถึงขนาดของอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญเริ่มแรก คือ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของระดับ ความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแตกต่างจากรัฐบาล และยังเป็น การแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การจัดการและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น นอกจากนี้ความชัดเจนของความรับผิดชอบต่อ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังช่วยแสดงให้เห็นขนาดที่เหมาะสม (Economy of Scale) ของภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องรับผิดชอบ ซึ่งอาจนำไปสู่ ขนาดที่เหมาะสมของการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ในบางกรณีขนาดความ เหมาะสมของการจัดการให้บริการสาธารณะอาจต้องมีการร่วมกันดำเนินการมากกว่ารับผิดชอบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ เท่านั้น หรืออาจต้องเป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง

การกำหนดขนาดของภารกิจที่เป็นความรับผิดชอบขององค์กรการบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี หากสามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนแล้วยังเป็นการช่วยทำให้ ทราบถึงขนาดความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระดมทรัพยากรรายได้จากแหล่ง ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้สนับสนุนภารกิจ ดังกล่าว รวมทั้งการช่วยเหลือการเงินการคลังจากรัฐบาลในกรณีที่มีความจำเป็น จากประเด็นนี้

เองจะเห็นได้ว่าการกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความชัดเจนเพียงใด ยิ่งจะทำให้ทราบความจำเป็นในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีจากแหล่งต่าง ๆ ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีความแน่นอนในการจัดเก็บ ว่าเมื่อทำการจัดเก็บจะสามารถให้จำนวนรายได้ที่มีความแน่นอน พร้อมกันนั้นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสม่ำเสมอ (Consistency) ของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีที่ต้องสามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่อย่างสม่ำเสมอ (Regularity) และประการสำคัญคือ ความเป็นอิสระ (Independent) ในการบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะของตนเองอย่างแท้จริง หากยังไม่มี ความชัดเจนของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบดูแล จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำหนดแหล่งรายได้และขนาดรายได้ที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามไปด้วย รวมทั้งการจัดสรรรายได้จากเงินโอนและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ การขาดหลักเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบก่อนการกำหนดรายได้ จะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง และอาจเป็นการสร้างภาระทางการคลังที่มากเกินไปสำหรับทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลเองในอนาคต เนื่องจากความไม่ชัดเจนดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่น้อยเกินไป ก็ทำให้เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ต้องเข้าแทรกแซงการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางตรงกันข้ามหากการแบ่งสรรภารกิจหน้าที่มีมากเกินไป แม้ว่าอาจทำให้ภาระความรับผิดชอบทางการคลังของรัฐบาลลดลง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลับเป็นผู้ที่มีภารกิจรับผิดชอบเพิ่มขึ้นแทน เพราะแหล่งรายได้ของตนเองมีอยู่อย่างจำกัด

ขณะเดียวกันหน้าที่ของรัฐบาลด้านอื่น ๆ คือ ความเท่าเทียมของการให้บริการ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ หน้าที่เหล่านี้จะทำให้ได้ดีกว่าหากเป็นหน้าที่ของรัฐบาล เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำงานในหน้าที่เหล่านี้มีความหลากหลาย และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะตกกับประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต่าง ๆ มากกว่าจำกัดอยู่ในพื้นที่ใดของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ดังกล่าวเหล่านี้ จะมีปัญหาเรื่องผู้รับประโยชน์ที่เป็นกาฝาก (Free Rider) มาก และทำให้ต้นทุนการให้บริการสูงเกินกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จะรับภาระได้จริง

แม้ว่าการแบ่งภารกิจความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเพื่อสร้างควมมีประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะมากกว่าหน้าที่ด้านอื่น ๆ แต่ไม่ได้หมายความว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะมีความแน่นอนเสมอไป เพราะอาจมีหน้าที่บางประเภทที่แบ่งสรรอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมของการกระจายรายได้และสวัสดิการสังคม อาทิ

การศึกษาระดับพื้นฐาน ดังนั้น การแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจะยึดหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งได้ตลอดไปต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และต้นทุนของการให้บริการ สาธารณะนั้นในระยะยาวประกอบการตัดสินใจ สิ่งสำคัญที่มีความเชื่อมโยงต่อภาระด้านการจัดสรรรายได้ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจน ยังมีความจำเป็นที่ต้องแปลงขนาดของภารกิจนั้นให้ออกมาในรูปของตัวเงินเพื่อที่จะสามารถประเมินขนาดงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรที่จะได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาลทั้งในรูปของเงินภาษีแบ่งหรือในรูปของเงินอุดหนุน เพราะโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนับตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก

การถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ไปให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี เป็นผลให้มีการมอบอำนาจในการรับผิดชอบดูแลการให้บริการสาธารณะที่เดิมอยู่ภายใต้การดูแล จัดสรรงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ต้องถูกถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่หน้าที่นั้นมีการให้บริการอยู่ การถ่ายโอนภารกิจนี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั้งสองด้านคือนอกจากมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมอบให้อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รัฐบาลยังควบคุมให้มีการถ่ายโอนอำนาจจริงอย่างต่อเนื่อง โดยการตัดลดงบประมาณที่เคยตั้งไว้ตามส่วนราชการต่างๆ ตามการถ่ายโอนและจัดสรรงบประมาณจำนวนดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	i
บทคัดย่อ	ii
Summary	iv
ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
ทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)	4
การกำหนดรายจ่าย (Expenditure Assignment)	6
หลักการกำหนดประเภทรายได้ (ภาษี) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Assignment)	9
ความก้าวหน้าการกระจายอำนาจการเงินการคลังในประเทศไทย	
ระเบียบวิธีวิจัย	26
ระยะเวลาการศึกษา	26
ขอบเขตของการวิจัย	27
อุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัย	27
แผนการดำเนินงานวิจัย	27
การกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	27
ทิศทางการกระจายอำนาจของรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน	28
การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น	31
การประมาณการรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	35
สภาพปัญหาและผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนตำบล ในจังหวัดนนทบุรี	40
แนวทางการแก้ไขปัญหาถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น	43
ปัญหาการขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี	45
รูปแบบการกำหนดนโยบาย	45
การประเมินการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	53
ปัญหาขนาดรายรับที่ควรได้รับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
การทดแทนของรายได้จัดสรรจากรัฐบาลที่มีต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	55

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
เงินอุดหนุนเพื่อความเท่าเทียมทางรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Horizontal Equalization Grants)	56
ปัจจัยเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังในอนาคต	57
การเพิ่มอำนาจและความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	58
การสร้างสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue and Expenditure Balance)	61
การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการ สาธารณะ	61
การพัฒนาสถาบันที่เกี่ยวข้อง (Related Institutional Development)	62
การพัฒนาระบบการเงินและการงบประมาณ ให้มีความสมบูรณ์ (Comprehensive Financial and Budgeting System Development)	63
บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและ การคลัง ในเขตจังหวัดนนทบุรี	64
ข้อเสนอแนะ	70
สรุป	85
บรรณานุกรม	89
ภาคผนวก ก แบบรายงานการไปทำวิจัย/ศึกษาดูงาน ณ ประเทศอินเดีย	94
ภาคผนวก ข Report on Study Visit	111
Output จากโครงการวิจัยที่ได้รับทุนจาก สกว.	129
รายงานสรุปการเงิน	130
ประวัตินักวิจัย	132
ประวัตินักวิจัยที่ปรึกษา	136

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง	64
2	บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการร่วมคิดและตัดสินใจในกระจายอำนาจ ด้านการเงินและการคลัง	65
3	บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการดำเนินการในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง	67
4	บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง ด้านการติดตามและประเมินผล	68

ปัญหาและแนวทางแก้ไขของการกระจายอำนาจด้านการเงิน และการคลังไปสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเทศไทยได้ดำเนินการกระจายอำนาจทางด้านการเงินและการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมานานกว่า 10 ปี ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกรอบของกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปี 2542 เป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้มีการบังคับการกระจายอำนาจการเงินและการคลัง โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบทิศทางของการดำเนินการตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจการเงินและการคลัง

การดำเนินการที่เร่งรัดให้เป็นไปตามกฎหมายทำให้เห็นปัญหาที่เป็นข้อบกพร่องหลายประการที่เกิดจากทั้งความไม่พร้อมในระดับนโยบายและการไม่ได้เตรียมการสำหรับการกระจายอำนาจ ที่ผ่านมามีการกระจายอำนาจพยายามถ่ายโอนเพิ่มภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ ที่สมควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับการเพิ่มรายรับควบคู่กันไปด้วย การเพิ่มอำนาจทางการเงินการคลังนั้น แม้จะมีกฎหมายระบุขนาดของรายได้ที่จะต้องเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีทรัพยากรเพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายสำหรับหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ แต่การดำเนินการจำกัดเพียงการเพิ่มรายรับให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเงินรายได้ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ทำให้เกิดปัญหาในวิธีการจัดสรรรายได้ที่สอดคล้องกับความแตกต่าง ความต้องการใช้จ่ายที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการเงินการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จในด้านการเพิ่มเงินงบประมาณและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การจัดสรรรายได้วิธีดังกล่าวทำให้เกิดความเท่าเทียมของรายได้มากขึ้น การจัดสรรรายได้ที่ได้ดำเนินการมาแล้วนั้นส่งผลข้างเคียง คือได้ทำให้เกิดการทดแทนของรายได้จากเงินโอนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังนั้นวิธีการเพิ่มอำนาจการคลังที่แท้จริงที่ต้องเป็นทั้งแหล่งรายได้เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายและต้องพัฒนากลไกช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างฝ่ายบริหารของท้องถิ่นกับประชาชนไม่ได้ถูกสร้างขึ้นจากวิธีการเพิ่มงบประมาณดังกล่าวเพียงอย่างเดียว ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากที่

มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจการเงินการคลัง อย่างเป็นระบบเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการกระจายอำนาจการเงินการคลังที่ดี นับตั้งแต่การจัดทำ งบประมาณ การบริหารระบบการเงิน การคลัง และที่สำคัญที่สุด คือ ระบบ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาล

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของ ตนเองโดยเฉพาะ จึงทำให้ประชาชนมีพันธะต่อท้องถิ่นที่จะต้องเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่น หรือเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น หรือ เป็นผู้มีส่วนที่เสียหายเพื่อเป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่นใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งบทบาทและหน้าที่ ของประชาชน ด้านการเงินการคลังท้องถิ่น สรุป 5 ด้านดังนี้

- 1) ด้านการเสียภาษีและค่าธรรมเนียม
- 2) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและจัดทำงบประมาณรายจ่าย
- 3) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้าง
- 4) ด้านการรับเงินการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน
- 5) ด้านสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจาก

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีขีดจำกัดหลายประการที่ไม่อาจ ทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพในทันที ข้อจำกัดที่สำคัญ ประการหนึ่งก็คือระบบการบริหารการคลังท้องถิ่นที่ยังขาดประสิทธิภาพ ไม่โปร่งใส และไม่ได้ มาตรฐาน ทำให้เป็นจุดอ่อนในการระดมทรัพยากรจากชุมชน ไม่สามารถใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรที่มีอยู่ในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มความสามารถ และการจัดการทางการเงิน การคลัง ที่ขาดหลักเกณฑ์ ไม่ได้มาตรฐาน และไม่โปร่งใส ก็เป็นช่องว่างให้เกิดการคอร์รัปชันและการหา ประโยชน์โดยมิชอบของนักฉวยโอกาสในท้องถิ่น ซึ่งบ่อนทำลายความศรัทธาในหลักการ การปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างร้ายแรงตลอดมา

การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่จะต้อง เร่งรัดดำเนินการ โดยการปรับปรุงระบบการบริหารงานคลัง งบประมาณ การบริหารการเงิน และระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นตรวจสอบ กำกับดูแล การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และมีระบบความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ ระบบการคลังและระบบงบประมาณของรัฐบาลที่เกื้อกูลต่อหลักการบริหารงานคลังระดับมหภาค และหลักความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในแต่ละ

ท้องถิ่นจะต้องเรียนรู้บทเรียนในอดีตของการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ค้นหาวิธีการพัฒนารูปแบบและลักษณะของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารให้เป็นรูปแบบใหม่ เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุด และป้องกันการฉ้อฉลอำนาจในระดับท้องถิ่น รวมทั้งเร่งพัฒนาองค์ความรู้ระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

การบังคับการกระจายอำนาจการเงินการคลัง โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบทิศทางของการดำเนินการ เป้าหมายของการกระจายอำนาจการเงินการคลังที่สำคัญระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการที่เร่งรัดให้เป็นไปตามกฎหมายทำให้เห็นปัญหาที่เป็นข้อบกพร่องหลายประการที่เกิดจากทั้งความไม่พร้อมในระดับนโยบายและการไม่ได้เตรียมการสำหรับการกระจายอำนาจที่ผ่านมาการกระจายอำนาจพยายามถ่ายโอนเพิ่มภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่างๆ ที่สมควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับการเพิ่มรายรับควบคู่กันไปด้วย การเพิ่มอำนาจทางการเงินการคลังนั้นแม้จะมีกฎหมายระบุขนาดของรายได้ที่จะต้องเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีทรัพยากรเพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายสำหรับหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ แต่การดำเนินการจำกัดเพียงการเพิ่มรายรับให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจากรายได้ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ทำให้เกิดปัญหาในวิธีการจัดสรรรายได้ที่สอดคล้องกับ ความแตกต่างความต้องการใช้จ่ายที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าการกระจายอำนาจการเงินการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จในด้านการเพิ่มเงินงบประมาณและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การจัดสรรรายได้วิธีดังกล่าวทำให้เกิดความเท่าเทียมของรายได้มากขึ้น การจัดสรรรายได้ที่ได้ดำเนินการมาแล้วนั้นส่งผลข้างเคียง คือ ได้ทำให้เกิดการทดแทนของรายได้จากเงินโอนกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดังนั้น วิธีการเพิ่มอำนาจการคลังที่แท้จริงที่ต้องเป็นทั้งแหล่งรายได้เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายและต้องกลไกช่วยเสริมสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างฝ่ายบริหารของท้องถิ่นกับประชาชนไม่ได้ถูกสร้างขึ้นจากวิธีการเพิ่มงบประมาณดังกล่าวเพียงอย่างเดียว ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนกระบวนการกระจายอำนาจการเงินการคลังอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการกระจายอำนาจการเงินการคลังที่ดี นับตั้งแต่การจัดทำ งบประมาณ การบริหารระบบการเงิน การคลัง และที่สำคัญที่สุด คือ ระบบการติดตามและประเมินผลการทำงานที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาล

เพื่อเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่นของไทย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น การศึกษานี้จึงมุ่งตอบคำถามในการวิจัยกว้างๆ ที่ว่า “ทำอย่างไรการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่

องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ด้านระเบียบข้อปฏิบัติทางกฎหมาย การเพิ่มความโปร่งใส ลดการทุจริตคอร์รัปชัน ให้ประสบความสำเร็จในการบริหารงานตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้อย่างแท้จริง?” หรือคำถามที่เจาะจงลงไปมากขึ้นว่า “การกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะการตระหนักและรับรู้บทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อเพิ่มความโปร่งใส ลดการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันได้อย่างไร?” การตอบคำถามนี้โดยอาศัยวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากองค์ความรู้เรื่องการกระจายอำนาจทางการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นองค์ความรู้ขนาดใหญ่ที่มีทั้งทฤษฎี และการศึกษาเชิงประจักษ์อยู่มากมาย การศึกษาในครั้งนี้จึงเห็นควรใช้วรรณกรรมเหล่านี้ ในการตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ แล้วใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพในการพิสูจน์ความถูกต้องของตัวแปรที่สรุปมาจากวรรณกรรมเหล่านี้ ซึ่งจะพัฒนาองค์ความรู้ให้ก้าวหน้าต่อไป

บททวนวรรณกรรม (Literature Review)

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีการพัฒนาการดำเนินการไปอย่างมาก และได้รับความสนใจจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาครัฐ แวดวงนักวิชาการ และประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมาก การศึกษาเพื่อหาแนวทางในการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีต มักจะเป็นการศึกษาในกรอบที่ค่อนข้างจำกัดอยู่ในระดับภาพรวม (Aggregate) อาจเป็นเพราะในอดีตปัญหาของการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ถือเป็นปัญหาที่เร่งด่วนของประเทศ รวมทั้งการศึกษายังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง การศึกษาและวิจัยที่จะสร้างองค์ความรู้เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการคลังในประเทศไทยในอดีตสามารถทำได้แต่เพียงในประเด็นที่จำกัดเท่านั้น ซึ่งเป็นผลจากโครงสร้างการเงินการคลังไม่ได้รับการปรับปรุงมาเป็นเวลานาน รวมทั้งกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เปิดโอกาสให้มีการศึกษาในประเด็นต่างๆ ของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่มุมที่เป็นการศึกษาจากระดับพื้นฐาน (Foundation of the Problems) ของประเด็นปัญหาอย่างลึกซึ้งได้ ประกอบกับข้อจำกัดของแหล่งข้อมูลที่ต้องการ ความเชื่อถือได้และครอบคลุมเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ศึกษาทางวิชาการ ปัญหาเหล่านี้ทำให้พรมแดนความรู้ (Knowledge Frontier) ขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการเงินการคลังของประเทศไทยไม่ค่อยได้รับความสนใจเพื่อพัฒนาให้เพิ่มพูนมากขึ้น ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และการมีกฎหมายแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจทำให้เกิดความตื่นตัวในการศึกษาวิเคราะห์มากขึ้น ประกอบกับปัญหาข้อจำกัดด้านข้อมูลได้ทำให้เริ่มมีหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งการกำกับ ดูแล และกำหนด

นโยบายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มตระหนักให้ความสนใจกับการสร้างฐานข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการเงินการคลังและการบริหารจัดการ เพราะข้อจำกัดด้านข้อมูลดังกล่าวทำให้การดำเนินนโยบายและการกำกับตรวจสอบไม่อาจทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับเป้าหมายของการกระจายอำนาจ

เหตุผลสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังเกิดจากความคิดที่เชื่อว่าการบริหารจัดการการให้บริการสาธารณะโดยรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ไม่จำกัดว่ารูปแบบการปกครองจะเป็นอย่างไรก็ตามมักประสบความล้มเหลวในการจัดการการกระจายอำนาจการเงินการคลังจึงมักถูกหยิบยกเป็นหนทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลโดยการกระจายอำนาจ ไปสู่หน่วยปกครองที่อยู่ระดับล่าง โดยตัวอย่างของการศึกษาในเรื่องดังกล่าวคือ Brennan หรือ Buchanan (1980) ดังคำกล่าวของ Taillant (1994) ที่ว่าประเด็นการกระจายอำนาจในหลายประเทศไม่ได้อยู่ที่ว่าจะมีการกระจายอำนาจหรือไม่แต่เป็นประเด็นที่ว่า จะทำอย่างไรให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้ อย่างดีที่สุด

ความเชื่อที่เป็นที่มาของการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของความพยายามที่จะสร้างสวัสดิการสูงสุดให้กับสังคม (Social Welfare Maximization) เนื่องจากปัญหาพื้นฐานของความเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่อาจใช้กลไกราคามาเป็นเครื่องมือที่จะชี้้นำการตัดสินใจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐจึงจำเป็นต้องใช้กลไกทางการเมืองมาช่วยเป็นเครื่องมือเพื่อให้การตัดสินใจทางการเมืองใกล้เคียงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด จึงเป็นการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการเงินการคลัง เพื่อที่การตัดสินใจทางการเมืองที่เกี่ยวกับการคลังสาธารณะสามารถที่จะมีความใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนที่อยู่กระจายทั่วประเทศและมีความต้องการที่แตกต่างกันไป แทนที่จะใช้การตัดสินใจแบบรวมศูนย์ (Centralized Decision) เพียงอย่างเดียวและสร้างความไม่มีประสิทธิภาพจากการตัดสินใจดังกล่าว จึงจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการเงินการคลังจะให้เกิดประสิทธิภาพจากหลักการจับคู่ (Matching Principle) ที่เชื่อว่าหากเป็นไปได้อย่างถูกต้องแล้วผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้จ่ายเพื่อสร้างบริการสาธารณะในพื้นที่หนึ่งๆ ควรที่จะต้องจับคู่ (Matched) กับการหารายได้จากประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายดังกล่าว ภายใต้หลักการดังกล่าวนี้ทำให้ความสามารถทางการคลัง (Fiscal Capacity) ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจับคู่กับความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) เพราะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเมืองผ่านการเลือกตั้งจะต้องมีความระมัดระวังในการวางแผนการใช้จ่ายและหารายได้ควบคู่กันไป ไม่ใช่เป็นเพียงการเข้ามาเพื่อใช้จ่ายโดยหวังผลทางการเมืองมากกว่าจะคำนึงการให้บริการสาธารณะที่เป็นที่ยอมรับและมีส่วนร่วมรับผิดชอบทางการคลังของประชาชนในพื้นที่ การที่จะสร้างความรับผิดชอบดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้นั้น

จึงจะต้องมีองค์ประกอบสองส่วนคือการกำหนดรายจ่าย (Expenditure Assignment) และการกำหนดรายรับ (Revenue Assignment) สำหรับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ เป็นที่ยอมรับในบทบาทและหน้าที่ซึ่งกันและกัน รวมทั้งจะเป็นการสร้าง ความเข้าใจ จิตสำนึกใน ขอบเขตหน้าที่ที่แต่ละส่วนปกครองมีหน้าที่ดูแลให้เกิดความชัดเจนที่สุดที่จะนำไปสู่การมี ประสิทธิภาพมากที่สุดในการให้บริการสาธารณะในแต่ละระดับการให้บริการ

การกำหนดรายจ่าย (Expenditure Assignment)

การกำหนดรายจ่าย (Expenditure Assignment) เป็นการกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบการให้บริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระดับล่างสุดของ การบริหารการให้บริการสาธารณะ มีความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษากำหนดถึงการแบ่งสรร ภารกิจ หน้าที่ ตลอดจนการแบ่งสรรรายได้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ กฎหมายได้ระบุไว้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เป็นธรรมชาติกับขนาดขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงผลต่อความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะที่นั้นๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ตลอดจนความสอดคล้องกันระหว่างความสามารถใน การหารายได้และภารกิจรายจ่ายที่มอบให้กับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญ อีกประการหนึ่งคือ ต้องไม่ลืมที่ต้องคำนึงถึงบทบาทของรัฐบาลกลางในการบริหารราชการ แผ่นดิน กล่าวคือ ยังมีกรณีที่มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นไม่ได้ หมายความว่าบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลจะมีลดน้อยลง รัฐบาลกลางยังคงมีบทบาทและ หน้าที่ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับนโยบายในการรักษาเสถียรภาพทาง การคลังในภาพรวมของรัฐบาล การกระจายอำนาจเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนบทบาทระหว่าง รัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองยุคใหม่ ดังนั้นการแบ่งสรร ถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ และรายได้ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องคำนึงไม่เพียงแต่การแบ่งสรรภารกิจ และรายได้ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงความพร้อม และผลกระทบที่มีต่อความสามารถ ทางการคลังทั้งของรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมและในระดับย่อยของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไปพร้อมๆ กัน การพิจารณาการแบ่งสรร หน้าที่ และ รายได้จึงเป็นเรื่องที่ต้องทำการวิเคราะห์พิจารณาในระดับย่อย (Disaggregate) ถึงหน้าที่ภารกิจ แต่ละประเภท เพราะการแบ่งสรร หน้าที่และภารกิจต้องการความชัดเจนว่าหน้าที่ภารกิจใดควร จะเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการใด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้ดำเนินการ ตลอดจนการเสริมสร้างการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีขึ้น เพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการให้บริการสาธารณะในด้านนั้นๆ (Sector) ทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพของการให้บริการ รวมทั้งมีการสร้างความต่อเนื่องในการให้บริการในระดับที่สูงขึ้น อาทิ ด้านการศึกษาที่ต้องมีการกำหนดภาระความรับผิดชอบที่อาจต้องมีความแตกต่างกันตาม

ประเภทและระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สามารถที่จะให้มีการประสานกันในการให้บริการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้มีการให้บริการการศึกษาได้อย่างต่อเนื่องในแต่ละระดับการศึกษา และทั่วถึงแก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ

โดยหลักการแล้วการแบ่งสรรภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีรูปแบบสากลใดที่ดีที่สุดที่จะสามารถยึดถือเป็นแนวทางของการกำหนดความรับผิดชอบในแต่ละระดับของการบริหารการจัดการภาครัฐได้ เนื่องจากความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจ สังคม ลักษณะการบริหารจัดการของภาครัฐในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติของส่วนราชการ และการรองรับของสังคมที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศด้วยเช่นกัน การแบ่งภารกิจหน้าที่นี้จะนำมาซึ่งพื้นฐานของการแบ่งฐานรายได้จากแหล่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำมาใช้เพื่อเป็นการสนับสนุนการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แนวทางที่อาจพบเห็นที่พอจะยึดเป็นหลักในการกำหนดภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมีความรับผิดชอบหน้าที่ใด อย่างไรนั้นอาจพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้จากกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หลักเกณฑ์ที่นิยมใช้อย่างง่ายๆ ในการแบ่งสรรอำนาจภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

(1) เป็นหน้าที่ที่เมื่อมอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้โดยไม่ไปสร้างผลกระทบต่อส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งทางด้านลบ หรือทางด้านบวก (Externalities) หมายความว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการนั้นๆ ต้องถูกจำกัดผลที่เกิดจากการให้บริการอยู่ภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด หน้าที่ในกลุ่มนี้มักเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชน เช่น การรักษาความสะอาด และสาธารณสุขพื้นฐาน เป็นต้น หน้าที่ในกลุ่มนี้มักจะสามารถระบุบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่าย ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสามารถที่จะให้บริการดังกล่าวแก่ประชาชนได้อย่างต่อเนื่องทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ รายได้ที่จะมาสนับสนุนการใช้จ่ายประเภทนี้จึงควรเป็นรายได้ที่มีความแน่นอนและสร้างความมั่นใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ว่าจะไม่มีความผันผวนในรายได้มากนัก และควรที่จะเป็นแหล่งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้เอง ทั้งด้านที่มาของฐานรายได้ อัตราที่ใช้ในการจัดเก็บ ฯลฯ เพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ให้สอดคล้องกับสภาพการให้บริการประเภทนี้ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว

(2) เป็นหน้าที่ที่เป็นการสร้างประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ (Efficiency) ความหมายของการมีประสิทธิภาพในการจัดสรรสินค้าสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดและทำให้เกิดความพึงพอใจและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด

เท่าที่เป็นไปได้ วิธีการที่จะทำให้เกิดขึ้นเร็วขึ้นคือต้องทำให้การให้บริการสาธารณะควรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานระดับล่างที่สุดที่สามารถดูแลจัดการได้เหมาะสมกับขนาดของผลประโยชน์ที่เกิดจากหน้าที่ ตัวอย่างเช่นการรักษาความสะอาดที่เกิดผลได้ในพื้นที่ที่จำกัด ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลจึงควรอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ตรงกันข้ามกับการให้บริการที่มีความครอบคลุมเกินขีดความสามารถในการจัดการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ เช่น การรักษาความสะอาดบริสุทธิ์ของอากาศที่อาจมีพื้นที่ที่เป็นปัญหาครอบคลุมกว้างขวาง การให้ผู้ดูแลที่เป็นท้องถิ่นเล็กๆ อาจไม่มีความเหมาะสมกับสภาพความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพราะจะมีต้นทุนในการจัดการที่สูง และอาจเกิดปัญหาของผู้ร่วมรับผิดชอบที่เป็นกาฝาก (Free Rider) ขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลปัญหาจะมีภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายมากเกินไป ดังนั้นความมีประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ คือ ต้องพยายามเชื่อมโยงผลประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะเข้ากับต้นทุนที่เกิดจากการให้บริการให้ได้ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ

(3) เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายหรือกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหรือเป็นหน้าที่ ที่รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ เช่น การศึกษาการสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้นแหล่งรายได้ที่จะนำมาใช้สนับสนุนการใช้จ่ายสำหรับหน้าที่เหล่านี้จึงควรมาจากการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นสำคัญการแบ่งหน้าที่ ภารกิจออกเป็นกลุ่มๆ ดังกล่าวทำให้เกิดความชัดเจนว่า หน้าที่ประเภทใดควรเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด ในขณะที่เดียวกันยังทำให้มีความชัดเจนในประเภทของรายได้ที่จะใช้เป็นเครื่องสนับสนุนการใช้จ่ายว่าควรมาจากแหล่งรายได้ประเภทใด ไม่มีความจำเป็นที่ทุกๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแหล่งรายได้ที่เหมือนกันทั้งหมด เพราะความแตกต่างของประเภทรายได้จะทำให้มีการสร้างความเข้าใจ และความชัดเจนกับประชาชนที่ต้องเป็นผู้รับภาระจากการจัดเก็บรายได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีขึ้นว่ารายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในด้านใด ซึ่งวิธีดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนมีความสนใจในการบริหารจัดการ และการให้บริการสาธารณะของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างไร ซึ่งจะเป็นหนทางให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการพัฒนาทั้งสองประเด็นควบคู่กันอย่างสมดุลและตลอดเวลา

หลักการกำหนดประเภทรายได้ (ภาษี) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Assignment)

โดยหลักการของการแบ่งประเภทรายได้นั้นต้องคำนึงความแตกต่างของรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน เพราะการแบ่งรายได้ที่เหมาะสมทำให้เกิดการร่วมรับผิดชอบทางการคลังของทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นที่ยอมรับในการเมืองของท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารและประชาชนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยกันในการจัดเก็บและรับภาระของแหล่งรายได้ที่เป็นของท้องถิ่น เพราะหากไม่มีความรับผิดชอบไม่ว่าจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะทำให้ประสิทธิภาพของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีลดน้อยลง ขณะเดียวกันทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับทางการเมืองของท้องถิ่นได้ แหล่งรายได้ของท้องถิ่นโดยเฉพาะที่เป็นภาษีต้องไม่เป็นการสร้างความบิดเบือนในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งที่เป็นของท้องถิ่นเองหรือท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการผลักภาระของภาษีที่เป็นของท้องถิ่นออกไปสู่ท้องถิ่นหรือประชาชนที่อยู่นอกเขตการบริหารจัดการของท้องถิ่นนั้นๆ

โดยพื้นฐานแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารจัดการกำหนดประเภทรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น การกำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงโครงสร้างของภาษีต่างๆ ทั้งหมดที่มีการใช้อยู่ในประเทศไม่ว่าจะเป็นรายได้ของส่วนปกครองระดับใด ทั้งนี้เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการใช้ภาษีต่างๆ ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน รัฐบาลทุกๆ ประเทศต้องพยายามสร้างระบบภาษีอากรให้มีความสมดุลและเสมอภาคแก่ทุกๆ ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอากร เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและประสิทธิภาพ ไม่เกิดความซ้ำซ้อนของภาระภาษี ตลอดจนความมีประสิทธิภาพในการบริหารภาษีอากรที่ทำให้การหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรให้น้อยที่สุด ด้วยเหตุผลข้างต้นการกำหนดประเภทของภาษีอากรระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดต่อความมีประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรพร้อมๆ กับการสร้างความเท่าเทียมของภาระภาษีทั้งในระดับชาติ และภายในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างของภาษีอากรทั้งระบบนี้ต้องไม่ทำให้เกิดการบิดเบือนของกลไกตลาด (Market Distortion) หรือก่อให้เกิดการถ่ายเทของทรัพยากรระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากการส่งเสริมความมีประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าว ด้านความเท่าเทียมกันของภาระภาษีเป็นอีกประเด็นที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ

หลักสำคัญในการกำหนดประเภทรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่งคือ การเป็นแหล่งรายได้ที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แหล่งรายได้ที่ดีที่จะเป็นของท้องถิ่นต้องสามารถเป็นที่พึ่งของท้องถิ่นในการสร้างรายได้ให้เพียงพอและสม่ำเสมอเพื่อค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น อย่างน้อยที่สุดท้องถิ่นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีต้องสามารถหารรายได้จากแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองเพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายที่เป็นประโยชน์สำหรับประชาชนของ

ท้องถิ่นตนเองโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น การเก็บขยะ การรักษาความสะอาดภายในชุมชนของท้องถิ่นเป็นต้น ประการที่สอง รายได้ที่เป็นของท้องถิ่น ควรที่จะจัดเก็บจากประชาชนภายในท้องถิ่นเท่านั้น และหลักการที่ดีที่สุด คือ ภาระของการร่วมรับผิดชอบของประชาชนในท้องถิ่นต่อรายได้ที่จัดเก็บ ควรสะท้อนถึงประโยชน์ที่ได้รับด้วย จากหลักการทั้งสองประการนี้ ทำให้คำนึงถึงสิ่งสำคัญของการจัดสรรประเภทรายได้ให้แก่ท้องถิ่นดังนี้

(1) ควรให้ความสำคัญกับความเหมาะสม (Optimum) ระหว่างรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสามารถของท้องถิ่นแต่ละประเภท เพราะศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละประเภทมีไม่เท่าเทียมกัน หากไม่มีการคำนึงถึงความสามารถของการสร้างความเหมาะสมจะทำให้ยิ่งเกิดความแตกต่างของการให้บริการของท้องถิ่น รวมทั้งทำให้ท้องถิ่นบางประเภทต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลมากกว่าท้องถิ่นอื่นๆ

(2) ควรมีความมั่นใจว่า การแบ่งสรรอำนาจทางรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสามารถที่จะกำหนดองค์ประกอบของโครงสร้างรายได้ รวมทั้งอัตราของการจัดเก็บ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความสามารถดังกล่าว สิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นทั้งการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีทางเกิดขึ้นได้จริง เพราะความรับผิดชอบ และอำนาจที่แท้จริงยังคงเป็นของรัฐบาลกลางหรือผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงของการจัดเก็บแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเมื่อได้รับอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการกับแหล่งรายได้ที่กำหนดแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายามและใช้ประโยชน์จากแหล่งรายได้นั้นอย่างเต็มที่ที่สุด อาทิ พยายามตั้งอัตราภาษีที่เหมาะสม และพยายามขยายฐานภาษีที่มีอยู่อย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้ประโยชน์ ทั้งในรูปของรายได้ที่จัดเก็บได้และการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น เพราะหากท้องถิ่นละเลยในการพยายามจัดเก็บรายได้ที่เป็นของตนเอง อาจทำให้การเป็นแหล่งรายได้ที่ดีหมดไป รวมทั้งทำให้โอกาสในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตัวเองลดน้อยลงไปด้วย

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการเงินการคลังจำเป็นต้องมีการดำเนินการกำหนดรายจ่าย (Expenditure Assignment) และการกำหนดรายรับ (Revenue Assignment) แต่ขั้นตอนการดำเนินการนี้อาจแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เพราะการกระจายอำนาจการเงินการคลังสามารถที่จะดำเนินการได้ในสองแนวคือการให้รายจ่ายเป็นตัวนำ (Expenditure Led) หรือให้รายรับเป็นตัวนำ (Revenue Led) แนวคิดของสองแนวทางนี้มีความแตกต่างที่ซับซ้อนและเป็นสาเหตุของความสับสนในการกระจายอำนาจการเงินการคลังของประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจการเงินการคลังที่ใช้การใช้จ่ายเป็นตัวนำนั้นเป็นวิธีการกำหนดให้มีการแบ่งสรรภารกิจหน้าที่ที่เป็นกรอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ตามหลักเกณฑ์

ต่างๆ ทั้งด้านความมีประสิทธิภาพ ความเป็นบริการสาธารณะของท้องถิ่น การประหยัดจากขนาดการให้บริการ ขนาดของภารกิจหน้าที่มอบหมายนั้นจะใช้เป็นกรอบการกำหนดรายรับที่ควรจะมีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลมีหน้าที่ที่ต้องสร้างฐานรายได้จากแหล่งต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะพัฒนารายได้ของตนเองขึ้นมาให้เพียงพอกับขนาดการใช้จ่ายที่ได้รับมอบหมาย ปัญหาในวิธีการนี้คือการคิดหาขนาดเงินงบประมาณที่สอดคล้องกับขนาดภารกิจที่มีการกำหนดให้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีภารกิจแตกต่างกันได้ เพราะการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยของภารกิจบริการสาธารณะที่ไม่มีราคาเป็นเครื่องมือเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากในทางวิชาการเป็นอย่างมากในการคำนวณหาข้อมูลที่แท้จริง ทั้งนี้ในกรณีของประเทศไทยที่เพิ่งเริ่มต้นการกระจายอำนาจความพร้อมของการเตรียมตัวด้านฐานข้อมูลของรายรับที่แสดงความสามารถการคลัง (Fiscal Capacity) และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเรื่องสำคัญไม่ว่าจะเป็นกำหนดความต้องการใช้จ่าย (Fiscal Needs) ที่จะใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายที่เหมาะสมนั้นมีอยู่จำกัด

สำหรับการใช้รายรับเป็นตัวนำของการกระจายอำนาจการเงินการคลังเป็นการกระจายขนาดของจำนวนเงินที่คิดว่ามีความเหมาะสมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ โดยอาจกำหนดในรูปของกฎหมาย ข้อบังคับเหมือนกรณีของประเทศไทยที่ระบุไว้ในกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งตัวเลขสัดส่วนขนาดรายรับที่กำหนดอาจถูกกำหนดจากพื้นฐานเหตุผลทางการเมือง การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายการเมืองท้องถิ่น อาจมีการนำระบบเงินโอนระหว่างรัฐบาลที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ตามที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองระดับชาติต้องการแทนที่จะทำหน้าที่เพื่อประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดกับวิธีการดังกล่าวนี้คือไม่อาจทราบได้ถึงความเหมาะสมของขนาดรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทสมควรที่จะได้รับ แต่วิธีการนี้มักเป็นที่นิยมใช้เพราะช่วยทำให้การกระจายอำนาจการเงินการคลังดำเนินการไปได้เพราะแต่ละฝ่ายทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะตกลงถึงขนาดวงเงินงบประมาณที่ต่างฝ่ายต่างพอใจที่จะได้รับ โดยไม่ได้คำนึงถึงขนาดภารกิจและความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายที่ต้องรับผิดชอบ

ประเทศไทยได้นำหลักการของทั้งสองแนวทางมาใช้ แม้ว่าสิ่งที่ต้องการมากที่สุด คือการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไป และเป็นไปตามกฎหมาย พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ระบุสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนไว้ที่ร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดหรือกระบวนทัศน์ (Paradigm) รวมทั้งแนวทางการกระจายอำนาจการเงินการคลังของประเทศไทยที่จากเดิมปล่อยให้ทำหน้าที่การตัดสินใจเป็นของรัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ ในการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการเงินการคลังในระดับที่คิดว่าเหมาะสมในแนวคิดของรัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ

แต่การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนได้กลายเป็นการผูกมัดรัฐบาลและส่วนราชการให้ต้องมีการกระจายอำนาจการเงินการคลังและเงินงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเงินงบประมาณที่ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาขึ้น โดยฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเปลี่ยนบทบาทจากที่เป็นเพียงหน่วยปกครองที่ไม่มีอำนาจใช้จ่ายมากนัก กลับเป็นหน่วยปกครองที่มีเงินงบประมาณมากพอไปใช้ในการพัฒนาลงทุนท้องถิ่นตามความต้องการในแต่ละพื้นที่ ทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะโดดเด่นขึ้นในระบบการคลังของประเทศในแง่ของการวางกรอบนโยบายการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่มีรัฐบาลแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ทำกันอยู่ทั่วโลกที่ต้องลดบทบาทของส่วนราชการที่เคยรวมศูนย์กลางของอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรต่างๆ ไว้ที่ส่วนกลางไปเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน ผลที่เกิดจากข้อบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้กลายเป็น ข้อผูกมัดให้ต้องเร่งกระจายงบประมาณของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายทำให้ความสอดคล้องของเงินงบประมาณที่จัดสรร รวมทั้งเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน แต่วิธีดำเนินการที่ใช้รายได้ตามกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินการในภาพรวมของการกระจายอำนาจ โดยไม่คำนึงความสอดคล้องระหว่างรายได้ที่พึงได้รับของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับขนาดรายจ่ายที่ต้องทำหน้าที่ ทำให้สูตรวิธีการจัดสรรจึงกลายเป็นเครื่องมือการต่อรองของฝ่ายตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล

การกระจายเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของประเทศไทย แม้ว่าสัดส่วนจะมีการเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอแต่เมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินงบประมาณที่รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้ทั้งในรูปของภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนนั้นพบว่าการเพิ่มขึ้นที่ไม่สอดคล้องกับช่วงระยะเวลาที่ระบุไว้ในกฎหมายที่ต้องการให้มีการเพิ่มขึ้นของเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอทุก ๆ ปีจนกระทั่งมีจำนวนเงินรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล แต่สิ่งที่ปรากฏจริงนั้นอัตราการเพิ่มอยู่ในระดับที่ต่ำในแต่ละปีงบประมาณ จนในปีงบประมาณ 2549 เป็นที่เชื่อได้ว่ารัฐบาลคงไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถึงระดับที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพราะหากต้องจัดสรรให้ได้ถึงตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐบาลต้องจัดสรรรายได้งบประมาณแผ่นดินเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองแสนล้านบาทในปีงบประมาณเดี่ยวนั้น ซึ่งจะให้เป็นภาระทางการคลังและงบประมาณแผ่นดินอย่างมาก โดยในสภาวะการณ์ที่รัฐบาลต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์อื่นๆของรัฐบาล แทนที่จะจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลไม่สามารถควบคุมทิศทางการใช้จ่ายได้อย่างเต็มที่

ด้วยความซับซ้อนของการกระจายอำนาจในระดับภาพรวมมีผลต่อการกระจายอำนาจการเงินการคลังทำให้เกิดข้อโต้แย้งถึงการส่งเสริมการกระจายอำนาจการเงินการคลังในประเทศ

กำลังพัฒนาทั้งหลายว่ามีความเหมาะสมที่จะต้องสนับสนุนกันอย่างเต็มที่หรือไม่ ซึ่งข้อโต้แย้งเหล่านี้เกิดจากการศึกษาสำรวจผลที่เกิดตามมาจากการกระจายอำนาจการเงินการคลังในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก Tanzi (1995) Hommes (1996) Prud' home (1995) ได้สรุปประเด็นโต้แย้งการกระจายอำนาจการเงินการคลังว่าอาจไม่ได้สร้างควมมีประสิทธิภาพการตัดสินใจอย่างที่คาดไว้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ประชาชนในแต่ท้องถิ่นอาจไม่มีข้อมูลข่าวสารหรืออำนาจต่อรองที่ดีเพียงพอต่อการตัดสินใจเพื่อกดดันนักการเมืองท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่การตัดสินใจเพื่อจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพตามที่หวังได้

2. นักการเมืองท้องถิ่นอาจจะมีโอกาสหรือช่องทางที่จะทุจริตได้มากกว่านักการเมืองระดับชาติ

3. คุณภาพการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นไม่อาจเทียบเท่าได้กับบริการที่ได้รับจากการให้บริการจากราชการส่วนกลาง

4. การเพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีและการมีอิสระการเคลื่อนย้ายที่มากขึ้นของประชาชนเป็นผลให้จำนวนของสินค้าที่มีความเป็น”สินค้าท้องถิ่นแท้จริง” (Real Local Goods)

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักขาดความสามารถในการบริหารจัดการโดยเฉพาะในด้านการจัดเก็บภาษีและการบริหารการใช้จ่าย เมื่อเปรียบเทียบกับจัดการของรัฐบาล

6. การกระจายอำนาจการเงินการคลังอาจเป็นการลดบทบาทและความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลทางการคลังและบั่นทอนอำนาจในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจในภาพรวม

ข้อสังเกตที่ต้งขึ้นจากการสำรวจผลของการกระจายอำนาจการเงินการคลังในหลายประเทศนั้นอาจเกิดจากพื้นฐานความคิดของการกระจายอำนาจการเงินการคลังที่ทำอย่างเต็มที่ในการมอบอำนาจการตัดสินใจไปสู่หน่วยปกครองระดับล่าง แต่ในความเป็นจริงของการดำเนินการกระจายอำนาจการเงินการคลังที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่มีประเทศใดในโลกที่คิดทำการกระจายอำนาจการเงินการคลังอย่างเต็มที่อย่างแท้จริง แต่เป็นการกระจายอำนาจการเงินการคลังเพียงบางส่วนของหน้าที่ที่คิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำได้ดีกว่ารัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลยังคงต้องมีความสามารถที่จะจัดเก็บภาษีที่มากเพียงพอในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งมีอำนาจและเครื่องมือทางการเงินการคลังมากเพียงพอที่จะนำไปใช้บริหารนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพระบบเศรษฐกิจโดยรวมและการทำหน้าที่เพื่อแก้ไขการกระจายรายได้ของประเทศได้ รวมทั้งบทบาทของรัฐบาลที่ต้องสามารถกำหนดระดับบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับประเด็นด้านการมีประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักถูกกล่าวหาว่าเป็นแหล่งของการทุจริตคอร์รัปชันที่สำคัญและการทุจริตคอร์รัปชันมีมากกว่าที่เกิดจากราชการส่วนกลาง แม้ยังไม่ชัดเจนว่า

เป็นจริงดังคำกล่าวที่ว่านั่นทั้งในแง่จำนวนครั้งหรือขนาดของวงเงินที่เกิดขึ้น สิ่งที่ต้องโต้แย้งดังกล่าวควรนำไปสู่การพิจารณานั้น คือ การสร้างความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Capacity) ในการบริหารจัดการ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลที่ต้องมีบทบาทในการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นด้วยเพราะการกระจายอำนาจไม่ได้หมายความว่าถึงการแยกตัวเองของท้องถิ่นออกจากระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเด็ดขาด ที่สำคัญการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และตรวจสอบของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเป็นเครื่องมือป้องกันปัญหาดังกล่าวซึ่งหากมีกลไกการบริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการบริหารที่ผิดพลาดและข้อมูลการทุจริตที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นจะสามารถทำได้รวดเร็วกว่าที่เกิดกับราชการส่วนกลางที่มักมีความซับซ้อนและประสบปัญหาการติดตามและตรวจสอบที่ดีเพียงพอ การที่มีการเผยแพร่ข้อมูลการทุจริตและคอร์รัปชันตามสื่อสารมวลชนต่างๆ ที่ดูเหมือนว่ามีจำนวนการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องยืนยันได้ถึงโอกาสการเข้าถึงข้อมูลของการทุจริตมีเพิ่มขึ้นและมีความง่ายในการติดตามตรวจสอบโดยกลไกอื่นๆ มากขึ้นที่ไม่ใช่เป็นเพียงของภาครัฐเหมือนในอดีต

ความก้าวหน้าการกระจายอำนาจการเงินการคลังในประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจการเงินการคลังของประเทศไทยสมควรที่จะต้องเข้าใจสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นความท้าทายทางด้านนโยบายและออกแบบระบบการเงินการคลังให้มีความเหมาะสมกับการกระจายอำนาจในบริบทของประเทศไทยที่จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ที่รวมทั้งปัจจัยทางสถาบันและที่เป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองที่สำคัญหลายประการ ปัจจัยที่สำคัญที่สมควรกล่าวถึงคือ

(1) ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) และมีการบริหารระบบการให้บริการสาธารณะที่รวมศูนย์ค่อนข้างมาก โดยพิจารณาได้จากสัดส่วนการใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลต่องบประมาณรายจ่ายรวมทั้งหมดที่มีเกินกว่าร้อยละ 80 เสมอมาทำให้ความพยายามของการกระจายอำนาจการเงินการคลังที่ต้องเผชิญความท้าทายที่จะต้องลดบทบาทภารกิจของรัฐบาลที่ทำงานผ่านส่วนราชการต่างๆ ทั้งในระดับส่วนกลางและภูมิภาคลง ขณะเดียวกันการสร้างควมรับผิดชอบและความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น การปรับเปลี่ยนบทบาทนี้ หน่วยงานของรัฐบาลจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และลดหรือจำกัดตัวเองจากหน้าที่ที่เคยเป็นผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานการให้ บริการสวัสดิการสังคม เป็นต้น พร้อมกันนี้ต้องมีมาตรการที่จะช่วยส่งเสริมความเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับผิดชอบในบทบาทดังกล่าวมากขึ้น ซึ่งย่อมหมายถึงรวมถึงการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ

ที่อาจเป็นอุปสรรค ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจต้องมีความรับผิดชอบต่อฐานะการเงินการคลังของตนเองเพิ่มมากขึ้น

ประเด็นดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาถึงระบบการจัดสรรเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ให้กับส่วนราชการต่างๆ ย่อมหมายความว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจการเงินการคลังอย่างสมบูรณ์ เงินงบประมาณที่เดิมเคยตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ดังกล่าวให้กับส่วนราชการที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะต่างๆ และต้องถูกถ่ายโอนจะต้องถูกแปลงสภาพเป็นเงินโอนและเงินอุดหนุนแบบต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน เพราะเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจตามที่ระบุในกฎหมายและตามแนวทางที่ต้องลดบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการเงินงบประมาณและบุคลากรที่เดิมเป็นของส่วนราชการต้องถูกถ่ายโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำหน้าที่แทน ความท้าทายจึงอยู่ที่การปฏิรูประบบการบริหารราชการของรัฐบาลที่ต้องทำให้โครงสร้างการบริหาร การจัดการ มีขนาดที่เล็กลง และมีการปรับระบบการจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องตามไปด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติจริงต้องอาศัยความพยายามทั้งด้านการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องการบริหารราชการแผ่นดินและภูมิภาค รวมทั้งการแก้ไขระเบียบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลให้สอดคล้องกัน ทั้งหมดนี้ไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้ในช่วงเวลาสั้นๆ หากไม่มีความตั้งใจจริงในการส่งเสริมการกระจายอำนาจของประเทศ

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อฐานะการเงินการคลังต่อองค์กรตัวเองมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่ต้องมีการมอบอำนาจทางการเงินการคลังอย่างแท้จริงจากรัฐบาล ซึ่งหมายความถึงอำนาจการจัดเก็บและหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่รวมทั้งการกำหนดอัตราภาษี ฐานภาษีที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น หลักการที่พึงระลึกเสมอในการมอบอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญคือ การจัดเก็บรายได้ต้องมีความเชื่อมโยงกับขนาดของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้ถึงขนาดที่เหมาะสมของรายได้-รายจ่ายที่ควรจะเป็นของตนเอง การตัดสินใจต่อการเปลี่ยนแปลงใดๆ ของขนาดรายได้และรายจ่ายจะต้องสามารถให้เหตุผลได้ชัดเจน กลไกดังกล่าวจะเป็นการสร้าง ความรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และอำนาจดังกล่าว และรายได้ที่จัดเก็บได้สามารถนำมาใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง ภาษีอากรที่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการพัฒนาการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ และจัดเก็บอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพื่อให้ลดการพึ่งพารายได้ในรูปแบบต่างๆ จากรัฐบาลการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และอำนาจดังกล่าว และรายได้ที่จัดเก็บได้สามารถนำมาใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง ภาษีอากรที่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการพัฒนาการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ และจัดเก็บอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพื่อให้ลดการพึ่งพารายได้ในรูปแบบต่างๆ

จากรัฐบาล รวมทั้งต้องมีการสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และอำนาจดังกล่าว และรายได้ที่จัดเก็บได้สามารถนำมาใช้จ่ายได้ด้วยตนเอง ภาษีอากรที่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการพัฒนาการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ และจัดเก็บอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพื่อให้ลดการพึ่งพารายได้ในรูปแบบต่างๆ จากรัฐบาล

แหล่งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องพัฒนาและถือได้ว่าเป็นความเหมาะสมกับการเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด คือ ภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บบนฐานของมูลค่าทรัพย์สินที่อยู่ภายในเขตบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้ที่สามารถสะท้อนสภาพการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างดี รวมทั้งเป็นเครื่องชี้ถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่การนำภาษีทรัพย์สินมาใช้ต้องมีประสิทธิภาพจำเป็นที่ต้องมีเครื่องมือที่สำคัญคือฐานข้อมูลของมูลค่าทรัพย์สินและแผนที่ภาษีที่ดีเพื่อช่วยให้การจัดเก็บภาษีดังกล่าวทำได้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้แหล่งรายได้จากภาษีอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันเพราะโครงสร้างแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่เคยได้รับการดูแลเอาใจใส่ทั้งในเรื่องการปรับปรุงพัฒนาการจัดเก็บ การพัฒนาเครื่องมือที่ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างไร หากพิจารณาให้ดีจะพบว่าโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยคือปี พ.ศ. 2476 ที่เป็นแรกที่มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่มีการจัดตั้งขึ้น ก็ยังคงมีแหล่งรายได้ที่เหมือนกันเกือบทั้งหมด ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้เป็นสาเหตุหลักของการไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้กับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาความไม่สมดุลทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน (Vertical and Horizontal Equity) ของการจัดสรรรายได้จากภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) พัฒนาระบบเงินโอน และเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่สะท้อนวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการให้เงินอุดหนุน การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเงินโอน และเงินอุดหนุน ซึ่งในทางทฤษฎีมีความหมายมากกว่าการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความหมายที่แท้จริงเงินโอนจากรัฐบาลกลางมีความหมายครอบคลุมถึงเงินรายได้ที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บและเป็นผู้จัดสรรบางส่วนจากรายได้นั้นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ หรือแหล่งรายได้ที่ทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานการเก็บร่วมกัน และเงินอุดหนุน ทั้งนี้เมื่อทำการจัดแบ่งให้ไม่ว่าจะเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดตามจำนวนที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้นั้น จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของการจัดสรร

ให้แก่แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนว่าอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรอย่างไร รวมทั้งขนาดของรายได้ที่จัดสรรให้ดังกล่าวมีขนาดที่ไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไปกับขนาดความจำเป็นหรือภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรเงินโอนที่รัฐบาลจัดโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีได้หลายรูปแบบที่สำคัญ คือ

ก. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บจากฐานรายได้ร่วมกันหรือภาษีอากรที่เป็นของรัฐบาลกลางและแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนหรือทั้งหมด วัตถุประสงค์ของการโอนรายได้ประเภทนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแหล่งกำเนิดของภาษีอากรดังกล่าวนี้เป็นของรัฐบาล ซึ่งหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วอาจทำให้เกิดการบิดเบือนหรือการผลักภาระของการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่เสียภาษีที่อยู่ต่างพื้นที่กัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการกำหนดอัตราของการจัดเก็บและวิธีการจัดเก็บที่แตกต่างกัน ดังนั้น รัฐบาลจึงควรที่จะทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรจากแหล่งรายได้เหล่านี้เพื่อความเป็นเอกภาพของภาษี และเป็นการป้องกันปัญหาการผลักภาระระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างความเท่าเทียมของภาระการเสียภาษีของประชาชน

นอกจากนี้แล้ว ลักษณะรายได้ที่รัฐบาลควรเข้ามามีหน้าที่ดูแลจัดเก็บและโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากมีความยุ่งยากในการบริหารจัดการที่อาจต้องใช้เทคนิคสูงในการประเมินภาษี หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารอย่างเอกเทศเต็มที่แล้ว อาจทำให้การจัดเก็บจริงไม่อาจเป็นไปได้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น ที่มีระบบการจัดเก็บภาษีซื้อและภาษีขายรวมทั้งการคืนภาษีที่ไม่อาจยึดเพียงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นฐานในการจัดเก็บเท่านั้น ลักษณะของภาษีดังกล่าวอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเก็บรายได้จากภาษีไว้เป็นของตนเองได้และอาจส่งผลเสียหายเพราะภาษีดังกล่าวมีความโยงใยกับระบบภาษีของทั้งประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาการแบ่งรายรับ (Revenue Assignment) เพื่อให้รู้ว่าประเภทภาษีหรือรายได้ชนิดใดสมควรเป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาของรายได้ที่เป็นรูปแบบเงินโอนนี้ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อต้องมีการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคิดหาสัดส่วนที่เหมาะสมได้อย่างไรที่เป็นที่ยอมรับและรักษาอำนาจการเงินการคลังทั้งสองฝ่ายให้เหมาะสมได้ รวมทั้งสูตรการจัดสรรรายได้ดังกล่าวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปัจจุบันยังมีฐานของศักยภาพทางเศรษฐกิจและความต้องการใช้จ่ายที่แตกต่างกันอย่างมาก การหาหลักเกณฑ์ใช้ในการแบ่งสรรรายได้ที่สอดคล้องกับทั้งความสามารถ (Fiscal Capacity) และความต้องการใช้จ่าย (Fiscal Needs) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องยุ่งยากมาก เพราะหากขาดหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ดีแล้ว อาจทำให้เกิดความเบี่ยงเบนของรายได้จากบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ที่อื่นที่ไม่สะท้อนศักยภาพการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง ดังนั้น

การจัดสรรเงินโอนของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการที่น่าจะคำนึงถึงในการจัดสรรแบ่งรายได้จากรัฐบาลคือ แหล่งกำเนิด (Origin Principle) ของรายได้นั้น เพื่อให้รายได้ที่จัดสรรกลับไปให้กับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องสะท้อนถึงศักยภาพการหารายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังควรคำนึงถึงผลประโยชน์ (Benefit Principle) ที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากบริการสาธารณะที่จัดหาได้ เพื่อเป็นการเรียกเก็บค่าบริการหรือต้นทุนที่เกิดจากการจัดสรรสินค้าสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดของการให้บริการสาธารณะดังกล่าว

ข. เงินโอนที่อยู่ในรูปของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามทฤษฎีการจัดสรรเงินอุดหนุนมีพื้นฐานมาจากทั้งเพื่อควมมีประสิทธิภาพและเสมอภาค โดยระดับของความต้อการเป้าหมายทั้งสองจะแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ แต่หลักการดังกล่าวสามารถสรุปได้ คือ

1. ความสมดุลในแนวตั้ง (Vertical Balance) เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบกับรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้ในช่วงแรกๆ ของการพัฒนาประเทศ มักจะเริ่มต้นด้วยการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการอื่นๆ ที่เป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะใช้ระบบการคลังที่มีการรวมศูนย์เพื่อให้เกิดการประหยัดขนาด (Economy of Scale) ของการลงทุนที่มักเป็นโครงการขนาดใหญ่ แต่ครั้นเมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มเติบโต มีการขยายตัวของเมืองออกสู่ชานเมืองและชนบท (Urbanization) มากขึ้น การจัดหาบริการสาธารณะต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดูแล เช่นสวัสดิการสังคม ระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการต่างๆ ผลก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาบริการสาธารณะได้ในระดับที่เพียงพอ ช่องว่างดังกล่าวจึงต้องได้รับการแก้ไขด้วยทางใดทางหนึ่งใน 2 ทาง คือ ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการหารายได้มากขึ้น หรือใช้วิธีการถ่ายโอนรายได้ (Revenue Transfers) จากรัฐบาลมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือใช้ทั้งสองวิธีการควบคู่กัน ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสมดุลในแนวตั้ง มี 2 ประเด็นหลักๆ คือ

1.1 ขนาดของรายจ่ายที่มีอยู่เพื่อไปกำหนดขนาดของรายรับในรูปของเงินโอนหรือเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ ทั้งนี้เพราะความต้องการใช้จ่ายหรือให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีไม่สิ้นสุด หนทางหนึ่งก็คือการประมาณความแตกต่างระหว่างรายได้ที่ท้องถิ่นหาได้กับรายจ่ายที่ต้องจ่าย แต่สิ่งที่สำคัญก็คือมีความยากลำบากในการประมาณการดังกล่าว เพราะความต้องการใช้นั้นมีไม่จำกัดดังที่ได้กล่าวมา หลายๆ ประเทศที่มีวัตถุประสงค์นี้จึงใช้วิธีกำหนดระดับบริการสาธารณะขั้นต่ำที่สุด (Minimum Standards of Services) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของบริการสาธารณะที่ต้องให้กับประชาชนเป็นพื้นฐานของรายรับที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องหาแล้วรัฐบาลจึงค่อยทำการโอนเงินอุดหนุนไปอุดช่องว่างระหว่างรายได้ที่หาได้เอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับขนาดของรายจ่ายขั้นต่ำที่คำนวณจากความต้องการใช้จ่ายขั้นต่ำที่ต้องรับผิดชอบ

1.2 ความไม่สอดคล้องกันในด้านความสมดุลกับประสิทธิภาพ เป็นกรณีเมื่อพิจารณาด้าน ความสมดุลในแนวคิด ท้องถิ่นสมควรได้รับเงินโอนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง แต่ผลก็คือบริการบางอย่างที่ควรจะใช้ภาษีของท้องถิ่นเองในการจัดการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับนำเงินจำนวนดังกล่าวที่เป็นเงินอุดหนุนมาใช้เพิ่มเติมจากเงินรายได้ที่หาได้จากภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้จ่ายกระจุกตัวหรือที่เรียกกันว่า “Flypaper Effect” เป็นปัญหนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ทางเลือกระหว่างภาษีท้องถิ่นหรือเงินโอนของท้องถิ่น (Local Taxes or Local Revenue Transfers) ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยมีทางเลือกที่ไม่มากนักในเรื่องการแบ่งอำนาจการเก็บภาษีให้ท้องถิ่น เนื่องจากการพัฒนาแหล่งรายได้ที่เป็นภาษีอากรยังมี ไม่มาก รวมทั้งศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการเก็บภาษีเองยังมีค่อนข้างต่ำ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีสัดส่วนผู้เสียภาษีจริงไม่ถึงร้อยละ 40 ของผู้อยู่ในข่ายเสียภาษีทั้งหมด ทางหรือทางเลือกที่เหมาะสมก็คือ การให้รัฐบาลมีอำนาจในการเพิ่มรายได้และจัดสรรเงินช่วยเหลือให้ท้องถิ่น และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตเข้มแข็งมากขึ้นจนกระทั่งสามารถใช้เครื่องมือในการเก็บภาษีเองได้ บทบาทของการใช้เงินโอนจากรัฐบาลก็ต้องค่อยๆ ลดลงไป ดังนั้นในระยะเริ่มแรกของการกระจายอำนาจ ขนาดของเงินโอนจึงมีอยู่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด สิ่งสำคัญคือการพยายามผลักดันให้ท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพการเงินการคลังของตนเองให้เข้มแข็งมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

3. ความสมดุลแนวนอน (Equalization หรือ Horizontal Balance) ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีลักษณะอย่างหนึ่ง คือ มีความไม่เท่าเทียมกันทางการคลัง (Fiscal Disparities) ระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และจะยังมีความแตกต่างกันมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจริญกว่าจะสามารถเก็บภาษีได้มากกว่าและมีการบริหารจัดการที่ดีกว่า หากต้องการให้ศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน ก็จำเป็นต้องใช้เงินโอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการใช้เงินโอนจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคำถาม 3 คำถามเหล่านี้ คือ จะโอนอย่างไร (เช่น ใช้ภาษีชนิดใด หรือเงินอุดหนุนประเภทใดบ้าง) บริการใดบ้างที่จะให้ท้องถิ่นจัดทำหรือรับผิดชอบ และจะใช้สูตรใดในการจัดสรรเงินโอนไปให้ท้องถิ่นทุกๆ ท้องถิ่น

4. ผลกระทบภายนอก (Externalities หรือ Spillover) วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการนำเงินโอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ คือ เพื่อเสริม

การจัดหาบริการที่มีผลกระทบภายนอก (Externalities) อาทิ โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายด้านสาธารณสุข และการศึกษาน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่ได้จำกัดเฉพาะเด็กนักเรียนหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แต่มีความเป็นไปได้ที่ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่สามารถเข้ามารับบริการร่วมกัน เมื่อเป็นเช่นนั้นภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการกลับเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้บริการเพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลทำให้การใช้จ่ายที่มีลักษณะดังกล่าวที่สร้างผลประโยชน์เกินขอบเขตพื้นที่จะมีขนาดงบประมาณน้อยกว่าที่ควรจะได้รับในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ดังนั้นแล้วการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการสร้างบริการที่มีผลกระทบภายนอกด้านบวกเพิ่มขึ้นจะช่วยให้มีการใช้จ่ายในด้านเหล่านี้มากขึ้นได้

ผู้กำหนดนโยบายทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐบาลเองจำเป็นต้องคำนึงถึงคือ ขนาดของเงินอุดหนุนที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อการบริการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกแก่ท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง จำเป็นที่ต้องมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยชดเชยภาระที่ต้องรับผิดชอบต่อที่เกิดจากผลภายนอกดังกล่าว จำเป็นที่ขนาดของการชดเชยดังกล่าวต้องมีความพอเหมาะกับความผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้น หรือสามารถเทียบกับขนาดของการใช้จ่ายที่ท้องถิ่นอื่นที่ได้รับประโยชน์จากผลกระทบภายนอกนั้นว่ามีเท่าไร ในทางปฏิบัติผู้ที่วางแผนการจัดสรรเงินมักจะได้ไม่ได้คำนึงถึงในประเด็นดังกล่าวอีกประการหนึ่ง คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไหลไปยังพื้นที่อาจไม่ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดที่รับผิดชอบต่องานต่างๆ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ จะทำอย่างไรให้รัฐบาลกลางจัดสรรเงินลงไปให้ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นและต้องการความช่วยเหลือทางการคลังอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในกรณีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบภารกิจร่วมกันหลายระดับ

5. ข้อพิจารณาจากการบริหารจัดการ (Administrative Justifications) โดยปกติรัฐบาลจะมีศักยภาพในการกำหนดและจัดเก็บภาษีมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ดังนั้น การจัดเก็บภาษีของรัฐบาลและการจัดสรรรายรับในรูปของเงินโอนจึงมีต้นทุนต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามไม่แน่นอนเสมอไปว่ารัฐบาลจะสามารถจัดเก็บภาษีได้มีประสิทธิภาพกว่า เพราะในความเป็นจริงแล้วภาษีบางชนิดก็สามารถให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าและในอัตราภาษีที่สูงกว่า อาทิ ภาษีทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการ (User Charge) และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ ดังนั้น การพิจารณาการให้เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์ของการเสริมสร้างรายได้จึงต้องคำนึงภาระต้นทุนที่แตกต่างกันในการเก็บภาษีและเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้การจะใช้วิธีการใดของเงินอุดหนุน ทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และความต้องการจากรูปแบบของ

เงินอุดหนุนที่จะออกแบบมาดังกล่าวว่ามีเพื่อวัตถุประสงค์ใด เพราะสิ่งที่เกิดจากรูปแบบของเงินอุดหนุนจะมีความเฉพาะตัวตามรูปแบบของเงินอุดหนุนที่ใช้ เมื่อไม่มีความเข้าใจการใช้เงินอุดหนุนดังกล่าวอาจทำให้ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุเป้าหมาย การตัดสินใจเงินอุดหนุนที่ไม่มีเหตุผล และหลักการที่ดีอาจทำให้เกิดปัญหาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในประเด็นความเป็นอิสระในการบริหาร กล่าวคือรัฐบาลสามารถเข้ามาบีบบังคับในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการควบคุมอำนาจทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะที่สองของการใช้เงินอุดหนุนผิดพลาดคือทำให้ไม่มีความแตกต่างในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบโครงสร้างสัดส่วนของการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายและหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือการใช้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นการชดเชยการขาดดุลงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน หากเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนมีหลายประการดังที่ได้กล่าวมานั้น จึงทำให้รูปแบบของการจัดสรรมีความหลากหลายเช่นเดียวกัน รายละเอียดของรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนสามารถพิจารณาได้จากงานของ Bahl และ Linn (1992) ที่กล่าวว่ารูปแบบของเงินอุดหนุนกับวัตถุประสงค์ที่คาดหวังจากการจัดสรรต้องมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีประเทศไทย กรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศไทยที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนและเงินภาษีแบ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการมาก่อนหน้าที่จะมีการกระจายอำนาจภายใต้ พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ 2542 และภายหลังการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อให้การจัดสรรเงินมีกรอบแนวทางการพิจารณาในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ ที่ใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Self-Autonomy) เป็นการอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนเสริมสร้างความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกตัดสินใจได้ด้วยตนเองเงินอุดหนุนที่จะเข้าข่ายลักษณะนี้คือเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ไม่มีเงื่อนไข

(2) เสริมสร้างความเพียงพอของรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Adequacy) เงินอุดหนุนต้องช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งทางรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้มากเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายตามอำนาจรับผิดชอบที่มีอยู่ ซึ่งเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้จึงจำเป็นต้องมีขนาดที่มากเพียงพอกับ

ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบของการจัดสรรซึ่งอาจจะเป็นไปได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับประเภทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Equity) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลต้องแปรผกผันกับความสามารถในการจัดเก็บภาษีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Taxable Capacity) เพื่อความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบของเงินอุดหนุนที่จัดสรรจึงควรเป็นการจัดสรรตามสูตรที่สามารถสะท้อนความสามารถทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีความแน่นอน (Predictability) เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันเป็นการสร้างความมั่นใจในขนาดรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต่อเงินอุดหนุน ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการจัดทำระบบเงินอุดหนุนถึงจำนวนเงินอุดหนุน และการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อย่างชัดเจนและล่วงหน้า

(5) เงินอุดหนุนต้องช่วยสร้างความมีประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Efficiency) การนำเงินอุดหนุนมาใช้ต้องไม่บิดเบือนการตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกิจกรรมหนึ่งไปสู่อีกกิจกรรมหนึ่ง

(6) ระบบเงินอุดหนุนจะต้องมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนต้องช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมรับผิดชอบการใช้จ่ายของตนเองมากขึ้น และพึ่งพาเงินรายได้ที่จัดเก็บจากภายในท้องถิ่นมากขึ้น ระบบเงินอุดหนุนต้องไม่ถูกนำไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) เงินอุดหนุนต้องสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐบาลกลางในการควบคุมและกำกับนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นทั้งเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบของเงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ คือ เงินอุดหนุนแบบเฉพาะตัวที่มีการสมทบด้วยเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Selective Matching System)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดมีความเป็นไปได้ที่วัตถุประสงค์การจัดสรรเงินอุดหนุนรูปแบบต่างๆ เหล่านี้มีความขัดแย้งกันเองในการจัดสรรเงินอุดหนุน ดังนั้น จึงเป็นภาระของรัฐบาลโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจที่จะต้องกำหนดระดับความสำคัญของความต้องการการใช้เงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการใด เพื่อให้การจัดทำรูปแบบของเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกต้องตรงกับความต้องการหรือนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษอื่นๆ ทั้งนี้หากไม่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบของความ

ต้องการที่แท้จริงจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแล้ว ผลลัพธ์ที่ได้รับอาจทำให้การกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้รับผลกระทบไปด้วย

ขณะเดียวกันการพิจารณารูปแบบของเงินอุดหนุน จะต้องมีการกำหนดวิธีการติดตาม และประเมินผลที่ได้รับจากการใช้เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่เสมอ เพราะวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนดังที่ได้กล่าวมามีหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้นหากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้สามารถบรรลุเป้าหมายแล้ว จึงอาจมีการทบทวนรูปแบบและวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการทั้งของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการดังกล่าวไม่ได้มีการคิดถึงการทดแทนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรเพิ่มเติมจากรัฐบาลกับศักยภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง รวมทั้งความสอดคล้องของรายได้ที่เพิ่มกับขนาดของความต้องการใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาความไม่เท่าเทียมทางการคลังทั้งตามแนวตั้ง (Vertical Equality) หรือความเท่าเทียมระหว่างประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีความรับผิดชอบของหน้าที่ไม่เหมือนกัน ตลอดจนความไม่เท่าเทียมตามแนวนอน (Horizontal Equality) ที่เป็นความไม่เท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันแต่มีภารกิจหน้าที่ และขนาดต้นทุนหรือสภาพเงื่อนไขการให้ความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ทำให้มีความต้องการงบประมาณเพื่อใช้จ่าย (Fiscal Needs) มากกว่าแต่ต้องมีรายได้ที่ใกล้เคียงกัน ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Gap) ที่ไม่เท่ากันแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน

การแบ่งหน้าที่ภารกิจ (Expenditure Assignment) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ: กรณีศึกษาประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ รวมทั้งอำนาจการบริหารรายได้และรายจ่ายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การให้บริการสาธารณะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการกำหนดขนาดของการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือระดับความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากรด้านการใช้จ่ายทำให้การกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่นต้องคำนึงถึงขนาดของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญเริ่มแรก คือ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของระดับความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแตกต่างจากรัฐบาล และยังเป็น การแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น นอกจากนี้ความชัดเจนของความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังช่วยแสดงให้เห็นขนาดที่เหมาะสม (Economy of Scale) ของภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ต้องรับผิดชอบ ซึ่งอาจนำไปสู่

ขนาดที่เหมาะสมของการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ในบางกรณีขนาดความเหมาะสมของการจัดการให้บริการสาธารณะอาจต้องมีการร่วมกันดำเนินการมากกว่ารับผิดชอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆเท่านั้น หรืออาจต้องเป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง

การกำหนดขนาดของภารกิจที่เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากสามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนแล้วยังเป็นการช่วยให้ทราบถึงขนาดความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระดมทรัพยากรรายได้จากแหล่งต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้สนับสนุนภารกิจดังกล่าว รวมทั้งการช่วยเหลือการเงินการคลังจากรัฐบาลในกรณีที่มีความจำเป็น จากประเด็นนี้เองจะเห็นได้ว่าการกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความชัดเจนเพียงใด ยิ่งจะทำให้ทราบความจำเป็นในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีจากแหล่งต่างๆ ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความจำเป็นของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีความแน่นอนในการจัดเก็บว่าเมื่อทำการจัดเก็บจะสามารถให้จำนวนรายได้ที่มีความแน่นอน พร้อมกันนั้นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสม่ำเสมอ (Consistency) ของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีที่ต้องสามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่อย่างสม่ำเสมอ (Regularity) และประการสำคัญคือ ความเป็นอิสระ (Independent) ในการบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ที่มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะของตนเองอย่างแท้จริง หากยังไม่มี ความชัดเจนของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบดูแล จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำหนดแหล่งรายได้และขนาดรายได้ที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามไปด้วย รวมทั้งการจัดสรรรายได้จากเงินโอนและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ การขาดหลักเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบก่อนการกำหนดรายได้ จะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง และอาจเป็นการสร้างภาระทางการคลังที่มากเกินไปสำหรับทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลเองในอนาคต เนื่องจากความไม่ชัดเจนดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่น้อยเกินไป ก็ทำให้เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ต้องเข้าแทรกแซง การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางตรงกันข้ามหากการแบ่งสรรภารกิจหน้าที่มีมากเกินไป แม้ว่าอาจทำให้ภาระความรับผิดชอบทางการคลังของรัฐบาลลดลง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกลับเป็นผู้ที่มีภารกิจรับผิดชอบเพิ่มขึ้นแทน เพราะแหล่งรายได้ของตนเองมีอยู่อย่างจำกัด

ขณะเดียวกันหน้าที่ของรัฐบาลด้านอื่นๆ คือ ความเท่าเทียมของการให้บริการ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

หน้าที่เหล่านี้จะทำได้ดีกว่าหากเป็นหน้าที่ของรัฐบาล เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำงานในหน้าที่เหล่านี้มีความหลากหลาย และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะตกกับประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต่างๆ มากกว่าจำกัดอยู่ในพื้นที่ใดของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ดังกล่าวเหล่านี้ จะมีปัญหาเรื่องผู้รับประโยชน์ที่เป็นกาฝาก (Free Rider) มาก และทำให้ต้นทุนการให้บริการสูงเกินกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ จะรับภาระได้

แม้ว่าการแบ่งภารกิจความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเพื่อสร้างควมมีประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะมากกว่าหน้าที่ด้านอื่นๆ แต่ไม่ได้หมายความว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะมีความแน่นอนเสมอไป เพราะอาจมีหน้าที่บางประเภทที่แบ่งสรรอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมของการกระจายรายได้และสวัสดิการสังคม อาทิ การศึกษาระดับพื้นฐาน ดังนั้น การแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจะยึดหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งได้ตลอดไป ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และต้นทุนของการให้บริการสาธารณะนั้น ในระยะยาวประกอบการตัดสินใจสิ่งสำคัญที่มีความเชื่อมโยงต่อการจัดการจัดสรรรายได้คือ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจที่ชัดเจนยังมีความจำเป็นต้องแปลงขนาดของภารกิจนั้นให้ออกมาในรูปของตัวเงินเพื่อที่จะสามารถประเมินขนาดงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรที่จะได้รับการจัดสรรเงินจากรัฐบาลทั้งในรูปของเงินภาษีแบ่งหรือในรูปของเงินอุดหนุน เพราะโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนับตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรก

การถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลให้มีการมอบอำนาจในการรับผิดชอบดูแลการให้บริการสาธารณะที่เดิมอยู่ภายใต้การดูแล จัดสรรงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ต้องถูกถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่หน้าที่นั้นมีการให้บริการอยู่การถ่ายโอนภารกิจนี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งสองด้านคือ นอกจากมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และมอบให้อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ รัฐบาลยังควบคุมให้มีการถ่ายโอนอำนาจจริงอย่างต่อเนื่อง โดยการตัดลดงบประมาณที่เคยตั้งไว้ตามส่วนราชการต่างๆ ตามการถ่ายโอนและจัดสรรงบประมาณจำนวนดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน

ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องสร้างระบบ Accountability ความหมายถึง ระบบรายงานผลของการทำงาน การเปิดโอกาสให้ตรวจสอบการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ระบบ Accountability มีความหมายมากกว่าการมีสภาท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรือการที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นรายงานข้อมูลสถานะการเงินเพื่อตรวจสอบความถูกต้องด้านบัญชี ซึ่งในความหมายที่แท้ประชาชนสามารถ

ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้ สอบถามความคุ้มค่าของการใช้เงิน ความเหมาะสมของกิจกรรมที่ดำเนินการ หรือถามว่าหน่วยงานท้องถิ่นของตนทำงานได้ดีเพียงใด โดยเปรียบเทียบกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาข้อมูลคุณภาพเชิงลึก ตามรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) วิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (History Research) ศึกษาเอกสารย้อนหลัง โดยอ่านและตีความสกัดเนื้อหาสาระ (Content Message) ทั้งทางตรง (Manifested) และทางอ้อม (Latent) และคณะผู้วิจัยเป็นผู้ตีความ อาทิ ข้อมูลย้อนหลัง (Interpretation) หรือความหมายที่ซ่อนอยู่ในระหว่างบรรทัด (Between the Lines) รวมถึงแนวโน้มในทางการวิเคราะห์เนื้อหา (Trend in Content Analysis) เพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Inductive)

2. การสัมภาษณ์ (Interviews) โดยค้นหาวิธีการที่เหมาะสมและปรับให้เข้ากับสถานการณ์สนามต่างๆ ดังที่ Patton เปรียบเทียบการสัมภาษณ์เสมือน "Walk a mile in my head" ควบคู่กับการสังเกต (Observation) ที่เปรียบเสมือน "Walk a mile in my shoes" (Patton, 1990)

3. การจับกลุ่มสัมภาษณ์ (Focus Groups Interviews) เพื่อสร้างกระบวนการตรวจสอบในวิธีการสามเส้า (Triangulation)

4. สัมภาษณ์สอบถามเพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

ระยะเวลาการศึกษา

วิจัยครั้งนี้ ดำเนินการรวม 2 ปี โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การค้นคว้าเอกสารทั้งจากตำรา บทความ ผลงานวิจัยและแหล่งข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสรุปและกำหนดประเด็นในการใช้เป็นข้อมูลในการศึกษา

ขั้นตอนที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมมาสังเคราะห์ วิเคราะห์ สรุป เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา

ขั้นตอนที่ 3 เก็บรวบรวมข้อมูลคุณภาพเชิงลึก การสัมภาษณ์ การจับกลุ่มสัมภาษณ์

ขั้นตอนที่ 4 วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูล เพื่อเขียนรายงานการวิจัย

ขั้นตอนที่ 5 บูรณาการ สรุปผลการวิจัยทั้งสามภาคส่วน รวมทั้งจัดทำรายงานผลการวิจัยและจัดทำรูปเล่มการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นการจับกลุ่มสนทนา สัมภาษณ์ แบบเฉพาะเจาะจง ได้แก่ นักการเมืองหรือข้าราชการการเมือง กลุ่มนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนผู้ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญตามนโยบายการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีจำนวนแบบสอบถาม 400 ชุด

อุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัย

ในด้านของเครื่องมือการวิจัย (Research Instrument) ผู้วิจัยจะสร้างขึ้นใหม่โดยพัฒนาจากวรรณกรรม ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ในด้านของอุปกรณ์สำนักงานและอื่นๆ (Office Instrument and Supplies) จำเป็นต้องมีดังต่อไปนี้

เครื่องส่งรับเอกสารเอกสารถ่ายเอกสารที่สามารถเป็นทั้งเครื่องพิมพ์ เครื่องถ่ายเอกสาร และสแกนเนอร์

ตำรา และเอกสารทางวิชาการต่างๆ

อุปกรณ์สำนักงานอื่นๆ ที่จำเป็น

แผนการดำเนินงานวิจัย

ปี	2553				2554			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
ทบทวนวรรณกรรม ออกแบบการวิจัยและแบบสอบถาม	↔							
เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ		↔						
วิเคราะห์ข้อมูล				↔				
เขียนรายงานวิจัยและบทความ					↔			

การกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ โดยการลดบทบาทหน้าที่ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เหลือแต่ภารกิจหลักที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทน โดยเฉพาะด้านการจัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่น รัฐจะ

ดำเนินภารกิจที่เป็นงานส่วนรวมของประเทศ และที่เกี่ยวข้องกับกิจการต่างประเทศมากขึ้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทนรัฐ เพื่อให้การบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเริ่มเห็นผลอย่างชัดเจนเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการบริหารและพัฒนาของตนเอง มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยไตรภาคีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทน อปท. และผู้ทรงคุณวุฒิ มีหน้าที่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐ และอปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง และได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. 2543 แผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจไว้ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ อปท. ทำหน้าที่แทนส่วนราชการไปแล้ว 181 ภารกิจ/กิจกรรม รายได้ อปท. เพิ่มขึ้นในสัดส่วนร้อยละ 25.25 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล มีบุคลากรจากส่วนราชการถ่ายโอนไปสู่ อปท. ประมาณ 5,000 คน

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. จะเห็นได้จากการกำหนดให้ อปท. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน การกับดูแล อปท. ต้องทำเท่าที่จำเป็น การกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงสถานการณ์คลังของท้องถิ่น และจะส่งผลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องราวของท้องถิ่นได้เองอย่างแท้จริง และมีอิสระในการจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การบริหารการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพช่วยให้การบริหารงาน และการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้รับการจัดสรร รายได้เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐจัดเก็บให้ และมีรายได้จากการจัดเก็บเอง เพื่อที่จะได้จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินที่เหมาะสมกับรายได้ที่ได้รับ ซึ่งการงบประมาณ การรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องค้ำึงถึงทิศทางการกระจายอำนาจของรัฐ

ทิศทางการกระจายอำนาจของรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

ที่ผ่านมาการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. 2543 แผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ดังนี้

องค์กรหลักในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ให้แก่อปท. (กกถ.)

ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทน อปท. และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนเท่ากัน ฝ่ายละ 12 คน รวมเป็น 36 คน ซึ่งประธาน กกถ. ได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กกถ. เพียง 2 ท่าน คือนายชวน หลีกภัย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นอกนั้นเป็นรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจำนวน 7 คน ทำให้เห็นได้ว่ารัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ไม่มากนัก โดย กกถ. มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการ กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ของอปท. การกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาชี อากาศ ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นๆ ให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ของ อปท. แต่ละประเภท และมีสำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (สกกถ.) ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

ทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ที่กำหนดกรอบทิศทางเป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. 2541 (ฉบับที่ 2) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2) ซึ่งผลการดำเนินงานมีผลต่อรายได้ และรายจ่ายของ อปท. ดังนี้

หลักการกระจายอำนาจรัฐสู่ อปท.

ในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจได้พิจารณาภารกิจของส่วนราชการหลัก และภารกิจดังกล่าว หากให้ อปท. ดำเนินการประชาชนจะได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อปท. รูปแบบ คือ ภารกิจที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนแล้วสามารถที่จะเลือกทำได้โดยอิสระ ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน กับภารกิจที่ อปท. มีหน้าที่ทำ ถ้าไม่ทำจะเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต สำหรับการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ กำหนดให้จัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้จากการประมาณค่าใช้จ่ายของภารกิจที่ อปท. มีหน้าที่รับผิดชอบ และเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณแล้ว การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่และความพร้อมของ อปท.

การถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ อปท. แผนปฏิบัติการขั้นตอนการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 245 ภารกิจ/

กิจกรรม จากส่วนราชการ 57 กรม 17 กระทรวง 1 หน่วยงานไม่สังกัด กระทรวง ทบวง กรม ภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) ถ้าภารกิจใดไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ก็ให้รัฐหรือ อปท. ประเภทอื่นทำแทนไปก่อน แต่ไม่เกิน 10 ปี คือให้ ถ่ายโอนให้แล้วเสร็จภายในปี 2553 โดยปัจจุบันถ่ายโอนภารกิจตามแผนฯ (ฉบับที่ 1) ไปแล้ว 181 ภารกิจ ส่วนการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจ (ฉบับที่ 2) เป็นการนำภารกิจถ่ายโอนที่ยังไม่ได้รับถ่ายโอนและกำหนดภารกิจถ่ายโอนเพิ่มขึ้น ขณะนี้ กกค. ได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการการกระจายอำนาจทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนให้การดำเนินงานเป็นไปตาม เป้าหมายที่กำหนด

การกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่ อปท. โดยที่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 กำหนดให้ รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ในสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2547 (ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ในสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และยังคงมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนร้อยละ 35 และการเพิ่มขึ้นของรายได้ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนเพิ่มขึ้น และไม่ว่ากรณีใด เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. ต้องไม่น้อยกว่าที่ได้รับ การจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547) เพื่อให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นและเพียงพอต่อ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน สามารถพึ่งพารายได้ของตนเอง มากขึ้นและลดการช่วยเหลือจากรัฐบาล จึงได้มีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังให้แก่ อปท. แล้ว ดังนี้

การกำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รัฐบาลได้ กำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้รัฐบาลสุทธิเพิ่มขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึง ปัจจุบันโดยเพิ่มจากอัตราร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เป็นร้อยละ 21.88, 22.19, 22.75, 23.50, 24.05, 25.17 และ 25.25 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545-2552 ตามลำดับ โดย รายได้ ของ อปท. ในสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ในอัตราร้อยละ 25.25 ประกอบด้วย

1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง	จำนวน 38,745.96	ล้านบาท
2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้	จำนวน 139,192.79	ล้านบาท
3) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้	จำนวน 71,900.00	ล้านบาท
4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	จำนวน 150,500.00	ล้านบาท

รวมเป็นเงิน 500,338.75 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล จำนวน 1,585,500 ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ 25.25

การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น

การจัดสรรโดยพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทของ อปท. ซึ่งประกอบด้วย รายได้จากภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และกำหนดประเภทภาษีที่ควรเป็นของ อปท. แต่ละประเภทไว้ให้ชัดเจน เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะได้รับการจัดสรรภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ส่วนเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีธุรกิจเฉพาะภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต เป็นต้น หากภาษีที่ อปท. ได้รับแต่ละประเภทไม่เพียงพอต่อการบริหารตามอำนาจหน้าที่ก็จะใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไปปรับลดเหลือมล่ำดำนรายได้ของแต่ละ อปท.

การจัดสรรภาษีให้แก่ อปท. จะคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีเกิดจากที่ใดจะจัดสรรคืนให้แก่ท้องถิ่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติแหล่งกำเนิดภาษีแต่ละประเภท เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ยังไม่มีข้อมูลในระดับ อปท. แต่จะมีข้อมูลในระดับจังหวัดส่วนใหญ่จึงจัดสรรตามแหล่งภาษีที่จัดเก็บในเขตจังหวัด สำหรับ อปท. แต่ละแห่งในจังหวัดจะจัดสรรให้ตามเกณฑ์ประชากร โดยภาษีของ อปท. มีรายละเอียดการจัดสรร ดังนี้

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ ให้เป็นรายได้ของ อปท. ที่จัดเก็บรายได้นั้น

2. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้

- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ จัดเก็บในเขตท้องถิ่นใดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่ กทม. และ อบจ. ตามผลการจัดเก็บภาษีในเขต กทม. และแต่ละจังหวัด

- ภาษีสุราและสรรพสามิต จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากรของ อปท. แต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

- ภาษีธุรกิจเฉพาะ จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่เมืองพัทยา กทม. เทศบาล และ อบต. ภาษีที่จัดเก็บในเขตเมืองพัทยา และ กทม. จัดสรรให้เมือง กทม. ส่วนภาษีจัดเก็บในเขตจังหวัด จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากรแต่ละแห่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว

- ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภท ภาษีมูลค่าเพิ่ม และ ภาษีธุรกิจเฉพาะให้ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9) จัดสรรเป็นรายเดือนตามผลการจัดเก็บของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้แก่เมืองพัทยา กทม. เทศบาล และ อบต. ดังนี้

กรมสรรพากรจัดเก็บ ในเขต กทม. จัดสรรให้ กทม. ในเขตจังหวัดจัดสรรให้ เทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากรในแต่ละแหล่งในวันสิ้นปีงบประมาณก่อนงบประมาณที่ ล่วงมาแล้วทั้งนี้ ส่วนที่จัดเก็บในพื้นที่เมืองพัทยาจัดสรรตรงให้เมืองพัทยา

3. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนด แแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นภาษีที่ใช้สำหรับลดความ เหลือมล้าด้านรายได้ของ อบต. และให้ อบต. มีรายได้ที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการกิจ ตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนได้ซึ่งในแต่ละปีจะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่เปลี่ยนไป อย่างไรก็ดี เนื่องจากขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้ รายได้ อบต. ไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก จึงกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรตามสัดส่วนที่ อบต. แต่ละแห่งได้รับในปีที่ผ่านมา

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. จะมีหลักการและแนวทางจัดสรร ดังนี้

1. จัดสรรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แผนการกระจายกำหนด

- เพื่อสนับสนุนให้ อบต. สามารถให้บริการสาธารณะ ได้อย่างมีมาตรฐานตามที่ รัฐกำหนดอย่างทั่วถึงกัน

- เพื่อลดช่องว่างระหว่าง อบต. ที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน

- เพื่อให้ อบต. บางแห่งดำเนินการโครงการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถ ดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลัง ของ อบต.

- เพื่อกระตุ้นให้ อบต. เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองบนพื้นฐานรายได้ ของตนเองในระยะยาว

2. จัดสรรเงินอุดหนุนเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะ กิจ โดยพยายามจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้ อบต. มีอิสระในการเลือกดำเนินการกิจ ตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนตามความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในแต่ละ ท้องถิ่นให้มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากการมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนด วัตถุประสงค์จำนวนมากที่สุดจะทำให้ อบต. มีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และตามความต้องการของประชาชน

3. แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบต.

ในเบื้องต้นให้แบ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กทม. กลุ่มที่ 2 เมืองพัทยา และกลุ่มที่ 3 อบจ. เทศบาล และ อบต. เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งของกทม. และเมืองพัทยา กำหนดให้ อบต. ดังกล่าวเสนอของบประมาณได้โดยตรง ต่างจากกลุ่มของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่ไม่สามารถเสนอของบประมาณได้ ต้องเสนอผ่านส่วนราชการ ซึ่ง ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานเสนอของบประมาณให้ โดยเงิน อุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบต. แต่ละกลุ่มที่ผ่านมาใช้เกณฑ์ความจำเป็นและสามารถในการใช้ จ่ายเงินของเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมาภารกิจที่ อบต. แต่ละประเภทได้รับการถ่าย

โอน และวงเงินที่ อปท. แต่ละกลุ่มได้รับในปีที่ผ่านมา มา เมื่อได้กรอบวงเงินอุดหนุนของแต่ละกลุ่มแล้ว สำนักงานงบประมาณจะรับไปพิจารณารายละเอียดโครงการ/กิจกรรมภายในกรอบวงเงินที่กทม. และเมืองพัทยาได้รับ

สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ในระยะแรก (พ.ศ.2544-2545) นอกจากเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับตามปกติแล้ว จะมีเงินถ่ายโอนซึ่งตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการ แต่จะให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้าง เช่น อาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ งานบำรุงรักษาทาง ฯลฯ และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เงินถ่ายโอนดังกล่าวจะถูกนำมารวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าเงินอุดหนุนที่ อปท. ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากมีงบประมาณตามภารกิจมาด้วย แม้แต่การถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนราชการมายัง อปท. ก็ยังจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากรเป็นการเฉพาะ แต่ อปท. หลายแห่งยังมีความเข้าใจว่าถ่ายโอนภารกิจมาแล้วไม่มีงบประมาณตามมา ซึ่งที่ถูกต้องแล้วจะมีการตัดงบประมาณของส่วนราชการมาให้ อปท. แต่การจัดสรรในบางภารกิจจะจัดสรรโดยกำหนดวัตถุประสงค์ แต่บางภารกิจจะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้ อปท. มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น

ปัจจุบันเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้มี 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเงินอุดหนุนทั่วไป จัดสรรเพื่อให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. มีอิสระในการตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนตามหลักเกณฑ์ที่ กทท. กำหนด เงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งในปีงบประมาณที่ผ่านมากำหนดให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์หลายรายการได้ถูกนำมารวมไว้ เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ย ยังชีพคนพิการ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์บริการทางสังคม เงินอุดหนุน สำหรับสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการบริการสาธารณะสุข ฯลฯ สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจัดสรรสำหรับโครงการตามนโยบายรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือโครงการผูกพัน งบประมาณ จากปีที่ผ่านมา เช่น เงินอุดหนุนสำหรับการก่อสร้างระบบประปา หมู่บ้าน โครงการสนับสนุน แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร เงินอุดหนุนสำหรับงานสูบน้ำด้วยไฟฟ้า ฯลฯ

แผนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ

เพื่อให้การดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ที่เพียงพอต่อการบริหารตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ และเป็นการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ

อปท. ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ในแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ได้กำหนดแนวทางดำเนินการดังนี้

1) ศึกษาวิเคราะห์ฐานะทางการคลังและภารกิจของ อปท. โดยศึกษาวิเคราะห์รายจ่าย และรายได้ รวมทั้งดุลการคลังของ อปท. ตามภารกิจและแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อให้ทราบภารกิจและขนาดวงเงินที่ อปท. ต้องใช้เพื่อดำเนินการตามภารกิจนั้น และทราบความแตกต่างทางการคลังของ อปท. แต่ละแห่ง เพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน ให้แก่ อปท. อย่างเหมาะสมต่อไป

2) ปรับปรุงรายได้ที่ อปท. จัดเก็บหรือจัดหาเองโดยการเสริมสร้างรายได้และการปรับโครงสร้างภาษี อาทิ การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีการเพิ่มประเภทภาษีหรือรายได้ใหม่ให้แก่ อปท. รวมทั้งสนับสนุนให้อปท. แสวงหาแนวทางเพิ่มรายได้รูปแบบอื่นๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดการผลักภาระการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นอื่น หรือ อปท. อื่น เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นในระยะยาว และมีแหล่งรายได้ของตนเองที่สอดคล้องกับศักยภาพทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของ อปท.

3) ปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐแบ่ง จัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้ อปท. โดยการปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับ อปท. การปรับปรุงหลักเกณฑ์และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การกำหนดวิธีจัดแบ่ง หรือจัดสรรที่ชัดเจนและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทรวมทั้งการหาแนวทางในการเพิ่มภาษีหรือรายได้ที่รัฐแบ่งจัดสรร หรือเก็บเพิ่มให้ อปท. ประเภทใหม่ๆ เพื่อให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้หลักเกณฑ์การจัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มต้องสะท้อนแหล่งกำเนิดของภาษีนั้นๆ เป็นสำคัญ

4) ปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. โดยให้ความสำคัญกับภารกิจ อปท. ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล การลดช่องว่างระหว่าง อปท. ที่มีฐานะการคลังแตกต่างกัน การกระตุ้นให้ อปท. เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว การสนับสนุนให้ อปท. สามารถให้บริการสาธารณะที่มีบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด รวมทั้งการสนับสนุนให้อปท. โดยให้ อปท. ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล หรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังของ อปท.

5) ทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. โดยกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. เพื่อให้ อปท. มีสัดส่วนรายได้ตามเป้าหมายที่กำหนด

6) เสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังของ อปท. โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้ อปท. สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น และมีรายได้สำหรับการบริหารงานตามภารกิจของตนเองและที่ได้รับการถ่ายโอนเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังได้จัดทำแผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2 ด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารจัดการด้านการเงิน การคลัง เพื่อสนับสนุน และพัฒนาการกระจายอำนาจทาง การเงิน การคลัง และงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการพัฒนาระบบและสร้างกลไก การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การติดตามตรวจสอบ ประเมินผล รวมทั้งพัฒนาฐานข้อมูลทางการเงิน การคลังของ อปท.

การประมาณการรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าแผนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ จะกำหนดให้ การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ต้องพิจารณาปริมาณรายได้ที่พึงได้รับจากประมาณการค่าใช้จ่าย ของภารกิจที่ อปท. นั้นๆ มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นไปได้ยาก เนื่องจาก ในขณะนี้ยังไม่สามารถที่จะทราบได้ว่าในแต่ละ อปท. จะมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินเพื่อ ดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจำนวนเท่าใด ที่จะถูกต้อง และ เหมาะสมกับ อปท. แต่ละแห่ง เพราะ อปท. ทุกแห่งมักจะอ้างว่ามีงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับงบประมาณของภาครัฐก็มีไม่มากพอที่จะกระจายไปยัง อปท. ได้ตามความต้องการ ดังนั้น การที่ อปท. จะบริหารจัดการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม จึงต้องทราบว่า อปท. ของตนเองจะมีรายได้จากแหล่งใดบ้าง จำนวนเท่าใด ซึ่งหาก อปท. ได้ ทราบทิศทางของการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณ ด้วยแล้ว ย่อมจะ ประมาณการรายได้ได้อย่างถูกต้อง และจะทำให้การใช้จ่ายเงินเหล่านั้น สอดคล้องกับแผนพัฒนา ท้องถิ่น รวมทั้งการใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

การประมาณการรายได้ให้แก่ อปท. ของรัฐ ทุกปีหน่วยงานหลักของรัฐ อันประกอบด้วยกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จะประชุมเพื่อกำหนดประมาณรายได้ และ รายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับ อปท. เนื่องจากส่วนใหญ่รายได้ ของ อปท. จะเป็นรายได้ที่มีฐานร่วมกับรัฐบาล ดังนั้น หากรัฐบาลคาดว่าจะจัดเก็บรายได้มากก็ จะประมาณการไว้มาก และมีผลให้มีการประมาณการรายได้ของ อปท. มากนอกจากนี้ รายจ่าย ของรัฐบาลที่จะต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะรวมเงิน อุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. อยู่ด้วย ในแต่ละปี การกำหนดให้ อปท. มีรายได้จำนวนเท่าใด และมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นอย่างไร จึงถูกกำหนดโดยหน่วยงานหลัก ดังกล่าว แทนที่จะเป็นอำนาจหน้าที่ของ กกต. ตามราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. 2552 การคิดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามที่กฎหมายกำหนด จะนำรายได้ที่ อปท. ได้รับจากแหล่งต่าง ดังนี้ มารวมกันและไป เปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล

รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ฯลฯ ซึ่งในแต่ละปีจะประมาณการให้ อปท. จัดเก็บรายได้ของตนเองเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10

รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ อปท. ส่วนใหญ่เป็นรายได้ของ อปท. ที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล ในลักษณะการจัดเก็บเพิ่มจากภาษีของรัฐที่มีอยู่ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรให้ จัดเก็บในปัจจุบัน อัตราร้อยละ 6.3 แต่กรมสรรพากรจะจัดเก็บเพิ่มให้ อปท. อีก 1 ใน 9 ส่วน รวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจึงเป็นอัตราร้อยละ 9 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรให้ จัดเก็บร้อยละ 3 แต่กรมสรรพากรจะจัดเก็บเพิ่มอีกร้อยละ 10 รวมภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดเก็บจึง เป็นอัตราร้อยละ 3.3 ฯลฯ การประมาณการรายได้ในส่วนนี้ของ อปท. จึงเป็นการประมาณการ จากรายได้ที่รัฐบาลที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีนั้นๆ และ มาคิดในส่วนที่เป็นของ อปท.

รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ อปท. ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 โดยเป็นส่วนที่จัดสรรเพื่อให้อปท. ได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดในอัตราร้อยละ 30 ของภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร กล่าวคือ หากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ อปท. ได้รับตามข้อ 1.2 แล้ว ยังไม่ถึงร้อยละ 30 จะจัดสรรให้ เพิ่มขึ้นให้ครบร้อยละ 30 ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จะจัดสรรให้เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 19.94 คิดเป็นเงิน 71,900 ล้านบาท และจะเป็นรายได้ที่สำคัญที่ทำให้ อปท. มีรายได้เป็นไปตาม สัดส่วนรายได้สุทธิของรัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนด

เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. จะเป็นส่วนที่เติมเต็มเพื่อให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดในแต่ละปี ดังนั้น อปท. จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา เป็นจำนวนเงินเท่าใดจึงขึ้นอยู่กับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะจัดสรรให้ เช่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 รัฐบาลกำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ไว้ร้อยละ 25.25 เมื่อรวมรายได้ของ อปท. จากแหล่ง ต่างๆ ตามข้อ 1.1-1.3 แล้ว จึงจะครบเป็นเงิน 249,838.75 ล้านบาท จึงครบ 400,338.75 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นร้อยละ 25.25 ของรายได้สุทธิรัฐบาลจำนวน 1,585,000 ล้านบาท เป็นต้น

การประมาณการรายได้ ของ อปท. ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ของ อปท. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. พ.ศ. 2547 จะมีส่วนหนึ่งที่ อปท. ต้องดำเนินการ คือ การประมาณการรายรับของ อปท. เพื่อที่จะได้นำไปกำหนดการใช้จ่ายเงินของ อปท. และจะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนด นโยบายทางการคลังได้ว่าในสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยในแต่ละช่วงควรที่จะจัดทำ งบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ในท้องถิ่น โดยการประมาณการรายได้ควรพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ประกอบกัน ดังนี้

การประมาณการจากฐานเดิมที่รัฐจัดเก็บและได้รับการจัดสรร อปท. ส่วนใหญ่จะ ประมาณการรายได้ของตนเองโดยวิธีนี้ เนื่องจากเป็นการสะดวกและง่ายต่อการดำเนินการ แต่ อาจทำให้ อปท. ได้รับรายได้จริงต่างจากที่ประมาณการไว้จำนวนมาก และจะส่งผลกระทบต่อ

แผนการใช้จ่ายเงินที่ อปท. กำหนดไว้ เพราะหากสภาพเศรษฐกิจในท้องถิ่น และประเทศเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงหลักเกณฑ์ การจัดสรรรายได้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ที่ กกถ. กำหนดเปลี่ยนแปลงไป ก็ล้วนส่งผลกระทบต่อรายได้ของ อปท. ทั้งสิ้น

การประมาณรายได้โดยพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคม การจัดเก็บรายได้ของ อปท. จะได้มากหรือน้อย อาจขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจในท้องถิ่นในขณะนั้น อาทิ หากในท้องถิ่นใดมีการเจริญเติบโตของเมืองมาก การลงทุนหรือการประกอบการค้าต่างๆ จะเกิดขึ้นมาก รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บจากมูลค่าทรัพย์สิน หรือการให้เช่าทรัพย์สิน ก็จะไปด้วย หรือเมื่อมีการประกอบการค้าเกิดขึ้นมากภาษีป้ายที่ อปท. ได้รับก็จะสูงขึ้น เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การเจริญเติบโตอาจไม่ทำให้รายได้ทุกประเภทเพิ่มขึ้นพร้อมกัน ในทางตรงกันข้ามเมื่อความเจริญของเมืองมีมากภาษีบำรุงท้องที่ก็ได้น้อยลง นอกจากนี้ รายได้ที่ อปท. ได้รับการจัดสรรในลักษณะภาษีที่เป็นฐานร่วม หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ อปท. จะได้รับการจัดสรรมากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หากรัฐบาลจัดเก็บได้มา อปท. ก็ได้รับการจัดสรรมาก แต่หากรัฐบาลจัดเก็บได้น้อย ให้ อปท. จะได้รับการจัดสรรน้อย

การประมาณการรายได้โดยอาศัยข้อมูลที่ถูกต้อง อปท. จะมีฐานผู้เสียภาษีประเภทต่างๆ จำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระ จำนวนเงินที่ค้างชำระ ดังนั้น หากอปท. มีการปรับฐานข้อมูลดังกล่าวให้เป็นปัจจุบัน จะสามารถประมาณการรายได้จากภาษีประเภทต่างๆ ได้อย่างถูกต้องสำหรับรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ อปท. ต้องมีข้อมูลหรือทราบว่ ขณะนี้ อปท. ได้รับการจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ประเภทใดบ้าง เนื่องจาก อปท. แต่ละประเทศจะได้จะได้รับการจัดสรรไม่เหมือนกัน อาทิ อบจ. ได้รับการจัดสรรเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน แต่ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรร 1 ใน 9 ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และสรรพสามิตจะไม่ได้รับ แต่รายได้ดังกล่าวจะเป็นของเทศบาล และ อบต. ซึ่ง อปท. ต้องทราบที่มาของรายได้ของตนเองที่ชัดเจน รวมทั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรว่า อปท. แต่ละแห่งจะได้รับการจัดสรรตามตัวแปรอะไร เช่น จำนวนประชากร การแบ่งเท่ากัน ฯลฯ

การประมาณรายได้โดยพิจารณาจากนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีนโยบายที่จะเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของ อปท. และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้เสียภาษีโดยการกำหนดความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับบริการสาธารณะจาก อปท. ให้เสียภาษีแก่ อปท. จะทำให้ อปท. มีรายได้ที่เพิ่มขึ้น แต่หากผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายที่จะช่วยแบ่งเบาภาระภาษีของประชาชน ก็จะไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บการปรับปรุงอัตราภาษี รวมไปถึงการลดหรืองดภาษีที่จะจัดเก็บจากประชาชนรายได้ของ อปท. ก็จะลดลง ดังนั้น การประมาณการรายได้ของ อปท. จึงต้องพิจารณาจากนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

การประมาณการรายได้โดยพิจารณาจากนโยบายของรัฐและมติคณะรัฐมนตรี ที่ผ่านมารัฐบาลมีนโยบายและมติคณะรัฐมนตรี ในหลายเรื่องส่งผลกระทบต่อรายได้ของ อปท. หรือทำให้ อปท. ต้องใช้จ่ายเพื่อดำเนินการ ทำให้การประมาณการรายได้ของ อปท. คลาดเคลื่อนจากที่ได้รับจริงจำนวนมาก เช่นมาตรการการลดค่าธรรมเนียมนการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 เป็น ร้อยละ 0.01 การลดภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากน้ำมัน การช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ใช้น้ำประปาที่มีการใช้น้ำไม่เกิน 50 ลูกบาศก์เมตร ต่อเดือน ค่าเสี่ยงภัยที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ฯลฯ

การประมาณการรายได้โดยพิจารณาจากการปรับลดงบประมาณของรัฐสภา เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อปท. เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ที่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้ กกต. จะมีแนวทางการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ โดยจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อปท. เพื่อให้ อปท. มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินโครงการ/กิจกรรม ด้วยตนเอง แต่เมื่อ กกต. ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว อาจถูกปรับลดงบประมาณในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้เงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งจัดสรรเสมือนเป็นรายได้ให้แก่ อปท. ลดลง

การประมาณการรายจ่ายของ อปท. อปท. มีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามกฎหมายจัดตั้งของ อปท. และตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ดังนั้น อปท. จะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป การประมาณการรายจ่ายของ อปท. ที่จะมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้ จึงจะต้องคำนึงในเรื่องต่างๆ ดังนี้

การวางแผนการพัฒนา อปท. ในการดำเนินโครงการ/กิจกรรมของ อปท. ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จะต้องค้นหาว่าปัญหาท้องถิ่นมีอะไรบ้าง จะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ความต้องการของประชาชนคืออะไร การจัดลำดับความสำคัญที่จะดำเนินการ และจะต้องเชื่อมโยงแผนพัฒนากับแผน พัฒนาของ อปท. อื่นๆ และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และมีการประมาณการรายจ่ายเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาที่กำหนด รวมถึงการบูรณาการงบประมาณกับหน่วยงานอื่นๆ

การประเมินรายได้ของ อปท. การจัดทำแผนพัฒนา อปท. ที่ดีมีประสิทธิภาพนอกจากจะมีการประมาณการตามแผนพัฒนา อปท. แล้ว ยังต้องประเมินด้วยรายจ่ายดังกล่าวจะนำมาจากแหล่งงบประมาณใด เช่นรายได้จากการจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดสรรให้เงินอุดหนุน ฯลฯ ว่าเพียงพอหรือไม่ หากไม่พอจะมีวิธีการหารายได้อื่นๆ มาอย่างไร เพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินโครงการ/ กิจกรรมตามแผนพัฒนาที่กำหนดได้

การกำหนดประเภทรายจ่ายของ อปท. จะมีทั้งในส่วนของรายจ่ายปกติ และรายจ่ายพิเศษ โดยรายจ่ายปกติ จะเป็นรายจ่ายที่มาจากรายได้ และเงินอุดหนุนทั่วไป ที่ อปท. จะต้อง

จัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงจะสามารถใช้เงินดังกล่าวได้ สำหรับรายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่ อปท. ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล ที่กำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินไว้ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินสะสม เงินกู้ ดังนั้นการประมาณการรายจ่ายของ อปท. จะต้องพิจารณาความเหมาะสมเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่มาจากแหล่งรายได้ต่างๆ และเพื่อให้ อปท. มีงบประมาณเพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนพัฒนาที่กำหนด ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญในการวางแผนการใช้จ่ายเงินว่า โครงการ/กิจกรรมใดควรใช้จ่ายจากเงินรายได้และเงินอุดหนุนทั่วไป เงินสะสม และเงินกู้ โครงการ/กิจกรรมใดจะขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล

การประมาณการรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะ อปท. ส่วนใหญ่จะมีภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่เงินรายได้ที่จัดเก็บเอง รัฐจัดสรรให้ร่วมกับเงินอุดหนุน จะไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ นอกจากนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปที่เคยกำหนดวัตถุประสงค์จำนวนมากเพื่อดำเนินภารกิจถ่ายโอน เช่น อาหารเสริม(นม) อาหารกลางวัน เบี้ยยังชีพคนชรา ฯลฯ เงินอุดหนุนด้านการศึกษา เช่น เงินเดือนพนักงานครู ค่าวัสดุการศึกษา ฯลฯ ได้นำมาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อให้ อปท. มีอิสระในการใช้จ่ายเงิน ดังนั้น อปท. จะต้องประมาณการรายจ่ายให้มีความเหมาะสมต่อการพัฒนา อปท. ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม กับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการ และต้องคำนึงด้วยว่าบริการสาธารณะของประชาชนได้รับบริการ ไม่ต่ำกว่าเดิม รัฐ กับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง โดยเฉพาะกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ให้มีสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2544 ในอัตราไม่น้อยกว่า 20 และปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แม้จะมีเงื่อนไขในภายหลังให้คงสัดส่วนแต่ไม่ได้กำหนดปีไว้ก็ตาม ซึ่งส่งผลให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นในสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล จากเดิม ร้อย 9 เป็นร้อยละ 25.25 ในปัจจุบัน แต่ภารกิจของ อปท. ก็มีเพิ่มขึ้นจากที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการ นอกจากนี้ ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่อยู่ตลอดเวลา ทำให้ อปท. ไม่สามารถที่จะทราบได้ว่าในแต่ละปีจะมีงบประมาณในการดำเนินงานจำนวนเท่าใด ในบางครั้งอาจทำให้โครงการ/กิจกรรม ที่บรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถดำเนินการได้ ต้องมีการเปลี่ยนแปลง ปรับลด โครงการ/กิจกรรม เพื่อให้สอดคล้องกับเงินรายได้ของ อปท.

การประมาณการรายได้และการประมาณการรายจ่าย ให้สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. จะทำให้ อปท. สามารถทราบถึงสถานะการเงิน การคลังของตนเอง เพื่อที่จะได้วางแผนในการจัดเก็บรายได้ การวางแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับรายได้และสอดคล้องกับแผนพัฒนาของ อปท. รวมถึงการวางแผนการลงทุนในระยะยาวของ อปท. นอกจากนี้ หาก อปท. จะมีอิสระประสิทธิภาพการจัดเก็บการใช้จ่ายเงินที่มีความคุ้มค่าเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน รวมถึงการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

สภาพปัญหาและผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย สภาพปัญหาโครงสร้างของสังคมระดับชุมชนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีปัจจุบัน จำแนกตามประเภทปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

ประเภทปัญหา	สภาพปัญหา
ปัญหาด้านเศรษฐกิจ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน รายได้น้อยขาดเงินทุน มีหนี้สินมาก 2. เกษตรกรขาดความรู้ ความเข้าใจ ระบบการบริหารการผลิต 3. ตลาดสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมรองรับผลผลิตเกษตรมีน้อย และการผลิตไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด 4. เกษตรกรส่วนใหญ่ทำการเกษตรแบบดั้งเดิม ทำให้ได้ผลผลิตต่ำและไม่มีคุณภาพ 5. กลุ่มอาชีพส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารจัดการ และด้านอื่นๆ 6. ประชาชนหรือกลุ่มอาชีพต่างๆ ขาดจิตสำนึกที่ดีในการดำเนินกิจกรรม ของกลุ่มและด้านการเงิน 7. ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ไม่คุ้มทุน

ประเภทปัญหา	สภาพปัญหา
ปัญหาด้านสังคม	<ol style="list-style-type: none"> 1. การลักลอบเสพ และค้ายาเสพติด ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีอยู่ 2. การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นยังไม่ค่อยได้ผลเพราะเป็นเรื่องใหม่ ประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจ 3. การพัฒนาองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประชาชน ส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินงานและการร่วม กิจกรรมของกลุ่ม 4. ประชาชนส่วนใหญ่ขาดจิตสำนึกในการรักษาความสะอาด และสร้าง สภาพแวดล้อมที่ดี ไม่มีระเบียบวินัย ทั้งขยะมูลฝอยไม่เป็นที่ 5. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือในกิจกรรมต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น 6. ขาดการมีส่วนร่วมในระดับผู้นำของชุมชน 7. ประชาชนส่วนใหญ่ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในปัญหาของหมู่บ้าน การประชาคมแสดงความคิดเห็นมีน้อย 8. การเสนอโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาชุมชน คือปัญหาเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน เป็นปัญหาเดิมๆ 9. งบประมาณเพื่อดำเนินการไม่เพียงพอต่อความ เต็มตัวของประชาชน ทำให้โครงการดำเนินการไปอย่างจำกัด 10. มีโครงการบรรจุในแผนการดำเนินงานจำนวนมาก ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย
ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน	<ol style="list-style-type: none"> 1. เส้นทางคมนาคมภายในหมู่บ้านไม่ได้มาตรฐาน การสัญจรไปมาของ ประชาชนไม่สะดวก รวมถึงเส้นทางขนส่งสินค้า การเกษตร ไม่สะดวก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผลผลิต 2. การขยายเขตไฟฟ้าภายในหมู่บ้านยังไม่ทั่วถึงทุกหลังคาเรือน และไร่นา ที่ใช้ทำการเกษตร ไม่มีไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่ 3. ราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย 4. ไฟฟ้าสาธารณะ ไม่เพียงพอ 5. โทรศัพท์สาธารณะมีไม่ทั่วถึง 6. น้ำท่วมที่อยู่อาศัย น้ำท่วมพื้นที่ทางการเกษตร

ประเภทปัญหา	สภาพปัญหา
ปัญหาด้านแหล่งน้ำ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมปัจจัยสำคัญของการ ประกอบอาชีพเกษตร คือ แหล่งน้ำ และแหล่งน้ำในตำบล ต้นเขิน 2. ระบบประปาภายในหมู่บ้านไม่ทั่วถึง และไม่สะอาดเพียงพอ
ปัญหาด้านสาธารณสุข	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยประชาชนขาดพฤติกรรมอนามัยที่ดีพอ 2. การให้บริการของรัฐไม่ทั่วถึงและขาดบุคลากรด้านการแพทย์ และสถานพยาบาลมีไม่เพียงพอ 3. ประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับการป้องกัน และการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ
ปัญหาด้านการเมืองและการบริหาร	<ol style="list-style-type: none"> 1. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการยังไม่ทั่วถึงไม่ได้รับความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ควรและผู้นำชุมชนเท่าที่ควร 2. สถานที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เหมาะสม การวางสถานที่ตาม แผนผัง อบต. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ 3. บุคลากรไม่เพียงพอ 4. ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ในการปฏิบัติงาน 5. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้ง สว. สส. และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น 6. พนักงานขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำงานตามหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บริหารงานทางการเมือง
ปัญหาด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน ปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในฤดูฝน 2. จำนวนเด็กเรียนดี แต่ขาดทุนทรัพย์ในการศึกษามีจำนวนมาก 3. ขาดงบประมาณในการจัดกิจกรรมต่างๆ อาทิ กิจกรรมวันเด็ก 4. ขาดการอนุรักษ์ฟื้นฟู ด้านโบราณสถานที่เก่าแก่ และประเพณีวัฒนธรรม 5. ประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา 6. ประชาชนส่วนใหญ่มีปัญหาด้านการอ่าน เขียน

ประเภทปัญหา	สภาพปัญหา
ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	1. พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลาย แหล่งน้ำลำธารตื้นเขิน ปัญหาเหตุ รำคาญจากการเลี้ยงสัตว์ ปัญหาขยะมูลฝอย และระบบการ กำจัดขยะยังไม่ดีพอ 2. ประชาชนขาดจิตสำนึกที่ดี ในการดูแลรักษาทรัพยากรป่า

แนวทางการแก้ไขปัญหาย้ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น

การย้ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่ ด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งได้เสนอแนวทางการย้ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น ในประเด็นเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ กรอบความคิด อุปสรรคและเงื่อนไข วิธีการถ่ายโอน ตลอดจนกลไกที่สนับสนุนการถ่ายโอน โดยสรุปได้ดังนี้

1) วิสัยทัศน์การถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น

- คำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น
- การทำงานของท้องถิ่นสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
- การทำงานของท้องถิ่นสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้
- บุคลากรที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่น ต้องสามารถทำงานให้ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

2) กรอบความคิดการถ่ายโอนบุคลากร

- มีระบบถ่ายโอนราบรื่น ไม่เกิดผลกระทบต่อทุกฝ่าย
- เป็นการถ่ายโอนตามภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น และท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่า
- ยึดหลักความสมัครใจ
- ข้าราชการที่ถ่ายโอนได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ด้อยกว่าเดิม
- มีกลไกตรวจสอบการบริหารจัดการของท้องถิ่น
- การถ่ายโอนต้องสอดคล้องกับความพร้อมของท้องถิ่น และไม่สร้างภาระ

ให้ท้องถิ่น

- ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการถ่ายโอน

3) ลักษณะภารกิจที่ควรถ่ายโอนให้ท้องถิ่น

- ภารกิจที่สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ทั้งหมด
- ภารกิจที่สามารถแบ่งกันทำระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น
- ภารกิจที่ควรร่วมกันทำระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

- การากิจที่ท้องถิ่นสามารถซื้อบริการได้ โดยไม่ต้องทำเอง
- การากิจที่ต้องบริหารในลักษณะพิเศษ

4) อุปสรรคและเงื่อนไข ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนบุคลากร และเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการผลักดันให้การถ่ายโอนบุคลากรสัมฤทธิ์ผล อาจจำแนกได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านระบบ ด้านส่วนราชการ และด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การถ่ายโอนบุคลากร การถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการถ่ายโอนงานและงบประมาณ ซึ่งเป็นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ทางหน้าที่และอำนาจ การตัดสินใจ ตลอดจนการจัดทรัพยากรทางการบริหารระหว่างราชการส่วนกลาง (ส่วนภูมิภาค) และส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไป ซึ่งหลักหนีไม่พ้นจึงได้แก่ การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานในส่วนกลาง เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณและส่วนราชการเอง จะต้องพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งท้องถิ่นเองก็ต้องสร้างความพร้อมทั้งในด้านคุณภาพของบุคลากรและมาตรฐานในระบบการบริหารจัดการ เพื่อรองรับภารกิจที่จะได้รับการถ่ายโอนต่อไป

6) กลไกการสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร

- ระหว่างที่ท้องถิ่นยังไม่มีโครงสร้างและตำแหน่งรองรับ ให้บุคลากรผู้นั้นปฏิบัติงานใน ท้องถิ่นไปก่อน
- ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ต.) ประสานกับคณะกรรมการกลางและคณะกรรมการระดับจังหวัดในการกำหนดหลักเกณฑ์การรับโอน
- ให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณด้านบุคลากรให้แก่ท้องถิ่นในระยะแรกไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่รับโอนบุคลากร
- ให้ยุบเลิกตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ถ่ายโอนไปท้องถิ่นทันที
- ให้มีศูนย์บริหารการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ให้คำแนะนำ/ประสาน งานในการโอน เกลี่ย ทบทวนการใช้อัตรากำลัง การขอโอน/บรรจุกลับส่วนกลาง รวมทั้งการจัดหรือประสานงานการฝึกอบรมใหม่(Retrain) ให้แก่ผู้ที่จะถ่ายโอนหรือบุคลากรของท้องถิ่นเพื่อพร้อมรับภารกิจ
- อัตรากำลังส่วนเกินที่ท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องรับโอน ให้กรมพิจารณาเกลี่ยภายใน 30 วัน นับแต่ถ่ายโอนงาน ถ้าไม่สามารถเกลี่ยได้ให้ส่งอัตราดังกล่าวไปรวมอยู่ที่ศูนย์บริหารการถ่ายโอนฯ เพื่อเกลี่ยไปส่วนราชการอื่น ถ้าไม่อาจลงตำแหน่งใด ๆ ได้ภายใน 3 เดือน ให้ยุบเลิกตำแหน่ง และให้ผู้นั้นออกจากราชการด้วยระบบเกษียณอายุก่อนกำหนด
- การดำเนินการถ่ายโอนต้องให้แล้วเสร็จในเวลา 4 ปี ตามที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนด

อนึ่ง เกี่ยวกับแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นที่ได้เสนอมาข้างต้นนี้ ยังเป็นเพียงข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการในขณะทำงานการถ่ายโอนบุคลากรและอำนาจหน้าที่เท่านั้น เมื่อคณะทำงานฯ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จะได้ยกร่างจัดทำเป็นแผนเสนอคณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และบุคลากรอีกครั้งหนึ่ง

ปัญหาการขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี

รูปแบบกระบวนการเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น มีสภาพปัญหา ดังนี้

- 1) นักการเมืองแจกเงินซื้อเสียงเลือกตั้ง
- 2) นักการเมืองเป็นนักลงทุน ทำธุรกิจการเมืองเพื่อผลประโยชน์ตนเอง
- 3) มีการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้เจ้าหน้าที่รับสินบนเพื่ออำนวยความสะดวกในโครงการจัดซื้อ - จัดจ้าง
- 4) การหาผลประโยชน์เปอร์เซ็นต์จากงาน โครงการ/กิจกรรมของรัฐเพื่อถอนเงินลงทุนคืน
- 5) นักการเมืองเป็นผู้รับเหมาโครงการของรัฐเอง
- 6) นักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายจัดซื้อ-จัดจ้างโดยคนของตนเอง
- 7) คนที่มีเงินเท่านั้นจะได้เป็นนักการเมือง
- 8) นักการเมืองใช้อำนาจตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ให้กับตนเองพรรคพวกและเครือญาติ
- 9) นักการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องข้องการใช้อิทธิพลพรรคพวกเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งท้องถิ่น
- 10) นักการเมืองเป็นคนทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการกำหนดนโยบาย

- 1) การกำหนดโครงการ ไม่ให้ผิดระเบียบ ซึ่งจะไม่ให้ เกินวงเงินที่อยู่ในอำนาจ
- 2) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทรับเหมาก่อสร้างเป็นของนักการเมืองและกลุ่มเครือญาติที่นามสกุลไม่เหมือนกับนักการเมือง
- 3) การฮั้วประมูลโดยส่งประกาศแต่ บริษัทตนเองและพรรคพวกโดยไม่ผิดระเบียบจัดซื้อ-จัดจ้าง
- 4) เจ้าหน้าที่และนักการเมืองร่วมมือกันหลีกเลี่ยงระเบียบกฎหมาย
- 5) ตั้งแต่งคณะกรรมการตรวจงานจ้างโดยเป็นพรรคพวกตนเองและกลุ่มผลประโยชน์
- 6) ขยายระยะเวลาการส่งงานก่อสร้าง เพื่อไม่ให้เสียค่าปรับเมื่อส่งงานเกินกำหนด
- 7) ใช้อำนาจในหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์โครงการก่อสร้างค่านายหน้า
- 8) ใช้อำนาจตั้งแต่งคนของตนเองรับงานโครงการจัดซื้อ-จ้างกับหน่วยงานภาครัฐ

- 9) กระบวนการจัดซื้อ-จัดจ้างระหว่างหน่วยภาครัฐ ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทและพรรคพวก เครือญาติของนักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์
- 10) ใช้อำนาจบังคับให้เจ้าหน้าที่ทำตามนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวก
- พฤติกรรมการดำเนินนโยบาย
- 1) ใช้อำนาจตำแหน่งงานแสวงหาผลประโยชน์
 - 2) การหลีกเลี่ยงบิดเบือนการใช้ระเบียบข้อบังคับ
 - 3) ปลอมแปลงเอกสารทางราชการ หรือทำการอันเป็นเท็จ
 - 4) สมคบกับผู้เสนอราคา ทำให้ราคาจัดซื้อจ้างสูงกว่าราคาที่แท้จริง
 - 5) เรียกรับเปอร์เซ็นต์โครงการจากผู้รับเหมาก่อสร้าง
 - 6) ใช้ตำแหน่งงานเรียกรับผลประโยชน์
 - 7) บรรจุแต่งตั้งพรรคพวกและญาติของตนเองเข้ามาทำงานในองค์กร
 - 8) ใช้อำนาจให้เจ้าหน้าที่ทำตามนโยบายเพื่ออำนวยความสะดวก
 - 9) โอน-ย้ายเจ้าหน้าที่เมื่อไม่ตอบสนองตามนโยบายของนักการเมือง
 - 10) ประชาชนไม่ได้รับรู้ และมีส่วนร่วมทางการกำหนดนโยบายตามแผนงานโครงการในหน่วยงานภาครัฐตามข้อเรียกร้องของส่วนรวม

การได้มาซึ่งกระบวนการประชาธิปไตย โดยการเลือกตั้ง

- 1) มีการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) การเลือกตั้งท้องถิ่น (นายก) มีการซื้อเสียงเป็นจำนวนมาก
- 3) มีการซื้อเสียงเพื่อเข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น แล้วจะมีการหาผลประโยชน์หรือมีการถอนทุนคืนเมื่อเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) การเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนที่ใช้เป็นหลักฐานในการเลือกตั้ง
- 5) ญาติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมรู้เห็นเกี่ยวข้องในกระบวนการ
- 6) เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการช่วยเหลือผู้สมัครเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง
- 7) มีการย้ายบุคคลเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านก่อนมีการเลือกตั้ง
- 8) มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง
- 9) การหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีลักษณะหลอกลวงหรือโฆษณาชวนเชื่อ
- 10) มีการทำลายหรือเก็บป้ายหาเสียงของผู้สมัคร หรือคู่แข่งเพื่อไม่ให้รับเลือกตั้ง
- 11) ผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง
- 12) นายก (อบต.) มีฐานะความเป็นอยู่ในปัจจุบันดีกว่าก่อนเป็นนายก (อบต.)

13) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การ
บริหารส่วนตำบล

14) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลประกอบธุรกิจกับหน่วยงานภาครัฐ
นายกองค้การบริหารส่วนตำบล และเครือญาติรับโครงการประมูลหรือทำธุรกิจกับ
องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบธุรกิจกับ (อบต.)

16) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้มีการนำวัสดุ/อุปกรณ์/ครุภัณฑ์ขององค์การ
บริหารส่วนตำบลไปใช้ส่วนตัว

17) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีการใช้ตำแหน่งหรืออิทธิพลทางการเมือง
ครอบงำฝ่ายค้าน

18) นายกมีความตั้งใจที่จะช่วยเหลือประชาชนโดยความสุจริตใจ และโปร่งใส

ปัญหาจัดซื้อจัดจ้าง

1) มีการเรียกร้องผลประโยชน์/รับสินบนหรือสิ่งตอบแทนใดๆ จากผู้ประกอบการ
ก่อนที่จะมีการดำเนินงานกับ (อบต.)

2) มีการเรียกร้องผลประโยชน์/รับสินบนหรือสิ่งตอบแทนใดๆ จากผู้ประกอบการหลัง
การดำเนินงานโครงการแล้วเสร็จ

3) ผู้บริหาร/น้การเมืองเป็นผู้เรียกร้องผลประโยชน์/รับสินบนหรือสิ่งตอบแทนใดๆ
จากผู้ประกอบการ

4) ข้าราชการประจำเป็นผู้เรียกร้องผลประโยชน์/รับสินบนหรือสิ่งตอบแทนใดๆ จาก
ผู้ประกอบการ

5) ผู้บริหาร/น้การเมืองเป็นผู้เรียกร้องผลประโยชน์/รับสินบนหรือสิ่งตอบแทนใดๆ
จากผู้ประกอบการ

6) การแต่งตั้งตัวแทนประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างได้เลือกผู้มี
คุณสมบัติเหมาะสม (อาทิ ความรู้ความสามารถ, ความซื่อสัตย์สุจริต)

7) มีการสมยอมราคา (ฮ้้ว)ประมูลโครงการในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล

8) มีการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การซื้อขายที่ดิน การจัดซื้ออุปกรณ์การเรียน ผ้าห่มกัน
หนาวและอื่นๆ จากบุคคลใกล้ชิดกับผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

9) องค์การบริหารส่วนตำบลมีการปกปิดหรือพยายามกันไม่ให้คนทั่วไปทราบเกี่ยวกับ
งานจัดซื้อจัดจ้าง

10) องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดซื้อวัสดุไม่มีคุณภาพ เช่น ถังขยะ เครื่องออก
กำลังกาย ผ้าห่มกันหนาว

- 11) คู่สัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากเป็นรายเดิมหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริหาร
 - 12) โครงการก่อสร้างต่างๆ มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่เป็นจริง
 - 13) เคยมีการร้องเรียนในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 14) โครงการก่อสร้างต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีคุณภาพและไม่ได้มาตรฐาน อาทิถนนคอนกรีตหน้าลอกเร็ว ถนนพังเร็ว
 - 15) การพิจารณาช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสจะให้กับบุคคลใกล้ชิดกับผู้บริหารขององค์การบริหาร ส่วนตำบลก่อน
 - 16) ประชาชนทั่วไปมีความศรัทธาและความเชื่อมั่นในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 17) องค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาโครงการใหม่ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน ต่อเนื่อง
 - 18) องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ
 - 19) ความสะดวกในการให้บริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 20) ค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้รับความสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้นเพื่อขอรับบริการจากองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 21) ความพึงพอใจในการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 22) การร้องเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างต่างๆ เช่น ก่อสร้างถนน ก่อสร้างท่อระบายน้ำ การปรับปรุงซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่างๆ เป็นต้น
- ภาพรวมที่เกิดจากการกระจายอำนาจการคลังฯ นั้นได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวและความก้าวหน้าที่จะอัดฉีดเงินเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จากเดิมมีเพียงประมาณร้อยละ 12-13 ของรายได้รัฐบาลเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และมีการเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอทุกปี การเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนหรือมอบหมายจากส่วนราชการทั้งที่เป็นภูมิภาคหรือของส่วนกลางให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายนั้นได้ระบุไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมทั้งหมดต้องมีรายได้เพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลทั้งหมดในปี 2549 ผลของการบังคับใช้กฎหมายที่มีการระบุสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นความก้าวหน้าและมุ่งมั่นของผู้ร่างกฎหมาย เพื่อผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลังอย่างแท้จริง โดยผ่านการเพิ่มทรัพยากรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยมาก่อน ซึ่งหากพิจารณาในด้านดีแล้วถือได้ว่าประสบความสำเร็จเพราะทำให้เกิดการตื่นตัวในระดับภาครัฐที่ต้องมอบอำนาจในการควบคุมทรัพยากร

งบประมาณ (Command and Control of Resources) ที่เดิมอยู่ในการตัดสินใจของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวให้ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงจะเห็นได้ว่าเป้าหมายของการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ยังอยู่ห่างไกลจากที่ระบุไว้ในกฎหมาย โดยที่ในปีงบประมาณรายจ่าย 2544 ที่เป็นปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย ได้มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายได้ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทรวมกันแล้วมากกว่าร้อยละ 20 โดยรายได้ที่เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 20.68 และได้ค่อยเพิ่มขึ้นในแต่ละปีเพียงเล็กน้อยจนล่าสุดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดสรรให้ขึ้นอยู่กับที่ร้อยละ 23.5 ในปีงบประมาณรายจ่าย 2548

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรรายได้ในรูปแบบของภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และรายได้จากภาษีแบ่ง ที่สำคัญได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตและภาษียานยนต์และล้อเลื่อน รวมทั้งรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมจากเดิมที่จัดสรรให้เป็นจำนวนไม่มากนักในแต่ละปี จึงจะพบว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มขึ้นจากการจัดสรรรายได้เพิ่มเติมจากส่วนของรัฐบาลไม่ได้เป็นการเพิ่มจากความเข้มแข็งทางการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะพิจารณาด้านความมั่นคงและเจตนาของกรมการกระจายอำนาจการคลังที่แท้จริงแล้ว ลักษณะการเพิ่มขึ้นของรายได้ดังกล่าวคงไม่เป็นที่ต้องการในระยะยาว เพราะรายได้ที่เพิ่มขึ้นนอกจากจะไม่แสดงถึงศักยภาพทางการคลังที่แท้จริงแล้ว ยังไม่สามารถสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ของการให้บริการสาธารณะระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ขณะเดียวกันหากพิจารณาถึงสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ในปี 2549 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมแล้วต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาเพราะการที่จะเพิ่มรายได้ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเมื่อพิจารณาจากขนาดรายได้ที่รัฐบาลคาดไว้ที่ 1.36 ล้านล้านบาท ย่อมหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้รวมทั้งหมดเท่ากับ 4.76 แสนล้านบาท และรัฐบาลต้องจัดสรรรายได้ในรูปแบบต่างๆเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกไม่น้อยกว่า 2 แสนล้านบาท เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของขนาดเงินที่ต้องจัดสรรให้เพิ่มเติม และความต้องการใช้จ่ายภาครัฐที่รัฐบาลได้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไปแล้ว ทำให้เรื่องนี้เริ่มกลายเป็นที่สนใจว่ารัฐบาลจะหาทางออกกับปัญหานี้อย่างไร ล่าสุดจากการประชุมของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ณ วันที่ 28 เมษายน 2548 ได้สรุปข้อเสนอทางออกให้แก่รัฐบาลไว้เป็น 3 แนวทางคือ ประการแรก ให้ยึดถือสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ตามเดิมเพียงขยายเวลาออกของการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไปให้สอดคล้องกับกรอบระยะเวลาของกฎหมายที่ได้กำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติตามกฎหมายการกระจายอำนาจในระยะแรกไว้จนถึงปี 2553

ประการที่สอง คือ รักษาสัดส่วนไว้ตามเดิม แต่ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาที่รัฐบาลต้องถือปฏิบัติว่าจะเป็นปีใด

ประการสุดท้าย คือ แกไขสัดส่วนให้เป็นไปตามสภาพที่เป็นอยู่ เพียงแต่บังคับให้มีการเพิ่มขึ้นของรายได้ทุกปีตามที่รัฐบาลพิจารณาว่าเหมาะสม ปัญหาของการกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอนี้ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างหนึ่งของการไม่ได้เตรียมความพร้อมสำหรับการกระจายอำนาจการคลังของประเทศไทย เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพราะไม่มีการศึกษาวิเคราะห์การกำหนดรายรับ (Revenue Assignment) ให้มีความชัดเจนว่าแหล่งรายได้ใดสมควรเป็นของรัฐบาลหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนถัดไปเป็นการให้ความหมายและความสำคัญของการกำหนดรายรับสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ปัญหาการกำหนดรายได้ (Revenue Assignment) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

หากการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสามารถควบคุมแหล่งรายได้เองได้มากขึ้น เพราะโดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้นมักจะขาดแหล่งรายได้ที่เป็นอิสระ (Independent Sources of Revenue) ซึ่งยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลาง คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ แหล่งรายได้ใดบ้างที่สมควรถูกมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการกำหนดแหล่งรายได้นั้นจะมีผลกระทบอย่างไรบ้างต่อรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มคำถามเหล่านี้ถูกเรียกว่า ปัญหาการกำหนดภาษี (รายได้) ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ การกำหนดรายจ่ายของท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นควรจะมีรายได้ที่เพียงพอต่อความต้องการใช้จ่ายอยู่เสมอ

การออกแบบและการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการตอบสนองต่อการรับผิดชอบในภารกิจหน้าที่และการพึ่งตนเองทางการเงินการคลังเป็นสิ่งสำคัญของประเทศไทย ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวไม่เพียงเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องสร้างระบบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการกระจายอำนาจ การเพิ่มขึ้นของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนับตั้งแต่ที่มีการดำเนินการตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จะพบว่าแนวทางการเพิ่มขึ้นของรายรับนั้นมาจากการจัดสรรรายได้ภาษีแบ่งของรัฐบาลที่จัดเก็บและแบ่งบางส่วนหรือทั้งหมดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาขนาดเงินรายได้ภาษีแบ่งแล้วในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลต้องแบ่งสรรรายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ซึ่งมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตสุราและบุหรี่ และภาษียานยนต์ล้อเลื่อนรวมแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และอีกประมาณร้อยละ 40 รัฐบาลจัดสรรรายได้ใน

รูปของเงินอุดหนุนเพิ่มเติมให้เป็นสัดส่วนรายรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละปี ดังนั้น ปัญหาใหญ่ของการจัดสรรรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและเงินอุดหนุนที่ให้นั้นคือสูตรการจัดสรรที่จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายตามภารกิจหน้าที่พร้อม ๆ กับสร้างความเป็นธรรมของการได้รับเงินรายได้จัดสรรจากรัฐบาล และที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เป็นการทดแทน (Crowd Out) การหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพราะหากเป็นเช่นนั้นเท่ากับเป็นการทำลายหลักการกระจายอำนาจ ในภาพรวมที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีความเข้มแข็งทางการเงินการคลังและพึ่งตนเองได้

การจัดสรรเงินอุดหนุนสามารถมีได้ทั้งที่เป็นรูปแบบทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำเงินอุดหนุนไปวางแผนการใช้จ่ายได้เองอย่างอิสระ เงินอุดหนุนที่เป็นแบบทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งโดยความหมายแล้วเป็นเงินอุดหนุนที่เป็นการกำหนดด้านของการใช้จ่าย (Sectoral Expenditure) ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้กำหนดแนวทางการใช้จ่ายไว้ ซึ่งส่วนใหญ่ของเงินอุดหนุนแบบทั่วไป กำหนดนี้ที่จะบังคับให้ใช้จ่ายในหน้าที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจเป็นหลัก เช่น การใช้จ่ายเพื่อเป็นเบี้ยสงเคราะห์คนชรา เด็ก คนพิการ อาหารเสริม (นม) แก่เด็กนักเรียน ฯลฯ เกรงกันว่าหากไม่บังคับด้านการใช้จ่ายที่ระบุแล้ว ภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ถูกถ่ายโอนมาอาจไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบแทนส่วนราชการเดิมที่ดูแลงานเหล่านั้น

ประเภทของเงินอุดหนุนที่จัดสรรแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถได้รับเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่มีผลทางรายได้ (Income Effect) ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถหารายได้ประเภทนี้ไปจัดทำงบประมาณได้ตามความต้องการได้อย่างอิสระ เป็นการสนองต่อหลักการกระจายอำนาจได้ดีที่สุดมีเพียงประมาณร้อยละ 30-40 ของเงินอุดหนุนที่ได้รับทั้งหมด ขณะที่เงินอุดหนุนที่มีการกำหนดลักษณะการใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และแบบเฉพาะกิจมีสัดส่วนที่มากเกินไปกว่าครึ่งของเงินอุดหนุนทั้งหมด ข้ออ้างที่มักหยิบยกเป็นข้อจำกัดของการให้เงินอุดหนุนที่เป็นการบังคับการใช้จ่ายคือความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบการใช้จ่ายต่อโครงการที่ถูกถ่ายโอน โดยเฉพาะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การศึกษาและสาธารณสุข แต่เนื่องจากไม่มีการพัฒนารูปแบบของเงินอุดหนุนให้มีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ยังจำกัดรูปแบบของการจัดสรรไว้ไม่ที่รูปแบบเช่นนี้เหมือนเป็นการปิดกั้นไม่ให้มีการพัฒนาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ด้านการเงินการคลัง

การเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลไปสู่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการฯ ดังนั้นย่อมหมายความว่าความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่การเพิ่มงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสอดคล้องกับขนาดของภารกิจที่มีการถ่ายโอน มิฉะนั้นปัญหาการมีหน้าที่เพิ่มขึ้นแต่ไม่มีการจัดสรรรายได้เพิ่มให้ ย่อมทำให้การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำได้โดยไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาเรื่องนี้คือการมีสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีการถ่ายโอนงานที่แตกต่างกัน

การเพิ่มของจำนวนเงินงบประมาณและภารกิจหน้าที่นั้นไม่ได้เป็นเครื่องยืนยันว่าการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดีขึ้น เพราะสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แม้ว่าจะมีความพยายามยึดแนวทางจัดสรรรายได้ตามภารกิจหน้าที่ซึ่งที่เกิดจากการถ่ายโอนงานตามแผนปฏิบัติการถ่ายโอน และพยายามให้สอดคล้องกับภารกิจที่มีอยู่เดิม แต่การประเมินขนาดภารกิจให้เป็นตัวเงินที่ชัดเจนไม่อาจทำได้ทันตามเงื่อนไขเวลาที่ต้องทันกับปฏิทินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากรายได้ภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนที่ตั้งจากงบประมาณประจำปี จึงเป็นผลทำให้ความเหมาะสมของสูตรการจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุนเป็นประเด็นสำคัญตลอดช่วง 4-5 ปี ของการดำเนินการกระจายอำนาจการคลังฯ

เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจในการให้บริการที่ดีและเพิ่มรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้จัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่เป็นลักษณะการให้รางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการจัดการที่ดี ทั้งที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และที่เป็นการกระตุ้นความพยายามจัดเก็บรายได้ของตนเอง (Fiscal Capacity) วิธีดังกล่าวที่อาศัยเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือสะท้อนให้เห็นความตั้งใจปัญหาการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระมากขึ้นจนอาจทำหน้าที่ตามความต้องการของผู้บริหารเพียงอย่างเดียวไม่ได้คำนึงความถูกต้องหรือวินัยการเงินการคลังที่ถูกต้อง ดังนั้นเพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานการทำงานโดยอาศัยการจูงใจมากกว่าการสั่งการเหมือนในอดีต จึงทำให้หลักการให้รางวัลผ่านระบบเงินอุดหนุนเป็นความพยายามหนึ่งที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหา แม้ว่าเงินรางวัลอาจไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้อื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอยู่แต่อย่างน้อยเงินรางวัลที่ได้ก่อให้เกิดความรู้สึกแข่งขันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับการพิจารณาและเป็นรากฐานของระบบตรวจสอบการบริหารต่อไป

การประเมินการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 80 ของรายรับทั้งหมดมาจากเงินภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ คำถามสำคัญหลายประการที่ต้องการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบผลที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแนวทางที่ดำเนินการอยู่นั้นได้สร้างปัญหาต่อความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ประเด็นที่ต้องการการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งคือ

1. ขนาดรายได้ที่ควรจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบที่แท้จริงควรจะมีขนาดเท่าไร

2. สูตรวิธีการจัดสรรรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและเงินอุดหนุนได้ทดแทนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

3. การจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ ได้เสริมสร้างความเท่าเทียมของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Horizontal Equalization) หรือไม่

ปัญหาที่กล่าวมาทั้งสามประการเป็นประเด็นสำคัญเพราะการเกิดเพิ่มขึ้นของทั้งประเภทและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาอันสั้น ที่เดิมมีจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงไม่กี่ร้อยแห่งได้เพิ่มเป็นจำนวนเกือบ 8,000 แห่ง (จำแนกเป็น อบจ 75 แห่ง เทศบาล 1,144 แห่ง อบต 6,729 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทำให้มีความแตกต่างของความสามารถในการหารายได้ระหว่างประเภทองค์กรและภายในประเภทเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ที่สำคัญคือความแตกต่างนี้สมควรที่จะต้องได้รับการแก้ไข ทั้งการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่มีอยู่ของแต่ละแห่งไม่ใช่เพียงอาศัยอำนาจทางกฎหมายแล้วบังคับให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้เพียงให้เป็นไปตามที่กฎหมายบังคับเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสะท้อนศักยภาพทางการเงินการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้รัฐบาลโดยผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้รับรู้สภาพความเป็นจริงทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น เพราะจะทำให้การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนจึงจะสามารถทำได้อย่างถูกต้องกับสภาพความเป็นจริง แต่การจัดสรรรายได้ที่ผ่านมาได้เน้นความสำคัญเพียงการเพิ่มขนาดรายได้ให้เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมกับทั้งลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันให้มากที่สุด เพียงเพื่อผลทางการเมืองที่ต้องการลดกระแสกดดันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจไม่มีความสามารถในการหารายได้ด้วยตนเอง

ปัญหาขนาดรายรับที่ควรได้รับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่กฎหมายแผนชั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้ระบุสัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณ 2544 และต้องเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 พบว่า การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ผ่านมาคงไม่อาจทำได้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ทำให้เป็นประเด็นที่น่าวิเคราะห์ถึงขนาดรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับจริงน่าจะเป็นจำนวนเท่าไร เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมดุลกับขนาดของภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ แต่ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคของการกำหนดขนาดรายรับดังกล่าว คือ การที่ไม่สามารถระบุขนาดของภารกิจที่ถูกตีค่าในรูปของตัวเงินงบประมาณได้ชัดเจน หรืออีกนัยหนึ่งคือการกำหนดขนาดของความต้องการใช้จ่ายเพื่อนำไปสู่การกำหนดขนาดเงินรายรับที่ควรจะเป็นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รวมทั้งเงินรายได้จากภาษีประเภทต่างๆ และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องจัดสรรให้สมทบเป็นรายได้เพิ่มเติม

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระดับรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดการกำหนดขนาดความรับผิดชอบด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งขนาดรายจ่ายดังกล่าวต้องครอบคลุมบริการสาธารณะทุกประเภทที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ประกอบภายใต้หลักเกณฑ์การแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ Musgrave (1959) และ Smoke (2001) ที่ได้อภิปรายตอนต้น จึงทำให้การคิดขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะเป็นเพียงรายรับที่เป็นขั้นพื้นฐาน (Basic Needs) สำหรับท้องถิ่นและหลักเกณฑ์การคิดหาขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิธีนี้ได้มีการนำไปใช้ในการปฏิบัติจริงในหลายประเทศ (Dubravko 1996) ที่มีการกำหนดความต้องการรายรับพื้นฐานก่อนที่รัฐบาลจะระบุขนาดการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อเสริมความเท่าเทียมและสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายในแต่ละท้องถิ่น ภายใต้วิธีการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการศึกษาหาขนาดรายรับขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทของประเทศไทยที่ไม่รวมรายจ่ายสำหรับการลงทุนและพัฒนา โดยชินินทร์ และคณะ (2547) แม้จะมีข้อจำกัดของฐานข้อมูลขนาดของภารกิจในรูปตัวเงินงบประมาณ แต่การศึกษาได้ใช้วิธีการคำนวณหาต้นทุนต่อหน่วยของบริการสาธารณะทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ขนาดงบประมาณรายจ่ายที่แท้จริง ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่าสัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ที่ระดับร้อยละ 33.23 ของรายได้รัฐบาล แต่หากเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากวิธีดังกล่าวกับประมาณการขนาดการเพิ่มขึ้นของรายได้รัฐบาลตามระยะเวลาช่วงปี 2544-2549 สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 23-25 ของรายได้รัฐบาล สาเหตุที่ผลการศึกษาได้สรุปไว้นั้นเพราะช่วงเวลาของการศึกษารัฐบาลได้เร่งขยายการใช้จ่ายเพื่อเป้าหมายการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทำให้มีการ

ขยายตัวทางเศรษฐกิจผลทำให้มีการเพิ่มการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล แต่การศึกษาเป็นการพิจารณาขนาดของรายรับที่ควรจะมีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากฐานของความจำเป็นพื้นฐาน (Minimum Basic Needs) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่รวมงบประมาณสำหรับการลงทุนและพัฒนา จึงทำให้อัตราการเพิ่มของสัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เพิ่มอย่างรวดเร็วเหมือนการเพิ่มขึ้นของรายรับรัฐบาลจากการแสดงผลการศึกษาดังกล่าวทำให้ต้องพิจารณาว่าสัดส่วนที่เหมาะสมของรายรับควรอยู่ที่ระดับใดอย่างละเอียดลึกซึ้งและอยู่บนฐานข้อมูลที่ทันสมัยและแท้จริงมากขึ้น

การทดแทนของรายได้จัดสรรจากรัฐบาลที่มีต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการจัดสรรรายได้เพิ่มเติมให้ของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งนี้การเพิ่มของรายได้นี้ดังกล่าวแม้จะมีการวางแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจการเงินการคลังฯ ซึ่งได้มีการระบุถึงภารกิจสำคัญของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาทางเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บรายได้ของตนเองให้เพิ่มมากขึ้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังของตนเองและยังเป็นการสร้างความเป็นอิสระจากการแทรกแซงการตัดสินใจโดยผ่านการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ ที่อาจมีเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปฏิบัติ แต่ตามที่ข้อมูลการปฏิบัติการจัดสรรรายได้ที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาจะพบว่า สัดส่วนรายได้ที่เกิดจากการจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีสัดส่วนที่ลดน้อยลง ประเด็นที่น่าศึกษาวิเคราะห์ให้ชัดเจนคือการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ นั้นได้เข้าไปทำลายหรือลดความตั้งใจในการพึ่งตนเองทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ผลของการวิเคราะห์ พบว่า ค่าเครื่องหมายค่าสัมประสิทธิ์สำหรับรายได้จากภาษีและเงินอุดหนุนสำหรับ อบจ. และเทศบาลมีค่าเครื่องหมายเป็นบวก ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบไม่ได้ทำลายหรือลดความตั้งใจในการจัดเก็บรายได้เองของทั้งสองประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันที่ความสัมพันธ์ที่แสดงโดยค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากการคำนวณของรายได้จัดเก็บเองกับรายได้ที่มาจากการช่วยเหลือของรัฐบาลในรูปของภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนในกรณีของ อบต. พบว่า มีการทดแทนกันอย่างชัดเจนเพราะค่าเครื่องหมายของสัมประสิทธิ์ของตัวแปรรายได้ภาษีจัดสรรกับเงินอุดหนุนต่างมีค่าเป็นลบและมีนัยสำคัญทางสถิติ เหตุผลที่สามารถอธิบายผลลัพธ์ที่ได้ดังกล่าวคือ ในกรณีที่รายได้จัดเก็บเองของเทศบาลและ อบจ. กลับได้รับผลด้านบวกจากการช่วยเหลือสนับสนุนรายได้ต่างๆ จากรัฐบาลเพราะทั้งสองรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่ใหญ่และความพร้อมในการจัดเก็บรายได้ของตนเองทั้งในด้าน

บุคลากรที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี และเครื่องมือที่ใช้ในการจัดเก็บที่สำคัญคือ การมีแผนที่ภาษี ทำให้มีประสิทธิภาพและต้นทุนในการจัดเก็บที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ อบต. รายได้ที่ได้รับเพิ่มเติมจากเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนที่ได้รับ ทั้งเทศบาลและ อบจ. สามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ที่สำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถอธิบายถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. ที่มีอยู่ต่ำคือ การที่มีโครงสร้างรายได้ที่ไม่ได้แตกต่างจากเทศบาลแต่อย่างไร ทำให้โครงสร้างของแหล่งรายได้ที่มีอยู่อาจไม่ได้สอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของ อบต. ที่เป็นพื้นที่ชนบทและเป็นเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และรวมทั้งข้อจำกัดของจำนวนเจ้าหน้าที่ของ อบต. ที่ไม่มีโครงสร้างบุคลากรสำหรับทำหน้าที่จัดเก็บรายได้โดยตรงเหมือนกับเทศบาลและ อบจ.

ปัญหาเหล่านี้ทั้งหมดเกิดจากการที่ไม่มีการกำหนดรายรับ (Revenue Assignment) ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง แม้ว่าจะมีความพยายามส่งเสริมเร่งรัดการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการให้รางวัลจูงใจในการเก็บรายได้เพิ่มขึ้น แต่มาตรการดังกล่าวเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ เนื่องจากโครงสร้างรายได้ที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ใช้มานานกว่า 50 ปีตั้งแต่เริ่มมีการกำหนดให้มีหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นมาในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงใดที่มีนั้นเป็นเพียงการแก้ไขรายละเอียดวิธีการจัดเก็บรายได้หรือการขยายขนาดรายได้ ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างไร

เงินอุดหนุนเพื่อความเท่าเทียมทางรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Horizontal Equalization Grants)

วัตถุประสงค์หนึ่งของการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากเพื่อเป็นการสนับสนุนทางรายได้แล้วเป้าหมายอีกประการหนึ่งคือ เพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Horizontal Equalization) เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นประเภทเดียวกันมีความแตกต่างในความสามารถให้บริการสาธารณะมากจนเกินไป เพราะความแตกต่างทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจเกิดจากสภาพภูมิศาสตร์เศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่น จึงทำให้มีความต้องการอำนาจทางการคลังที่ไม่เท่าเทียมกันที่สามารถสะท้อนจากความต้องการทางการคลัง (Fiscal Needs) และความสามารถทางการคลัง (Fiscal Capacity) ของแต่ละท้องถิ่น ผลทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในความสามารถของการหารายได้และให้บริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น เพื่อเป็นการลดความแตกต่างดังกล่าวกลไกที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาคือการใช้ทั้งเงินภาษีที่แบ่งให้และเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์ว่าสูตรการจัดสรรรายได้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีส่วนช่วยในการลดความไม่เท่าเทียมนี้หรือไม่ เครื่องมือที่จะนำมาใช้ในที่นี้คือการนำค่าสัมประสิทธิ์ Gini ที่เป็นเครื่องมือที่นิยมใช้วัดถึง

ความแตกต่าง การกระจายรายได้ระหว่างชั้นรายได้มาปรับปรุงให้เหมาะสมกับการวิเคราะห์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้ช่วยทำให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์ Gini มีค่าที่ลดลงเมื่อมีการรวมเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนเข้ากับรายได้ที่ อบต. จัดเก็บได้เอง ทั้งนี้ในกรณีของ อบต. รายได้ที่ได้รับจัดสรรช่วยให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่าง อบต. แต่ละแห่งลดน้อยลงนับตั้งแต่ปี 2543 ที่เป็นระยะเวลาก่อนที่จะมีการดำเนินการกระจายอำนาจ ความแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนนี้เกิดจากการจัดตั้ง อบต. ที่เริ่มในปี 2537 ทั่วทั้งประเทศโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพทางการคลังของ อบต. แต่ละแห่งว่ามีความพร้อมหรือไม่จึงทำให้ความแตกต่างในการจัดเก็บรายได้ของ อบต. มีอยู่มาก จึงเป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาโดยการจัดสรรรายได้ประเภทต่างๆ เพื่อลดความแตกต่างของรายได้ดังกล่าวของ อบต.

กรณีของเทศบาลและ อบจ. การจัดสรรรายได้ของรัฐบาลแม้จะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความเท่าเทียมของรายได้ระหว่างเทศบาลและ อบจ. ด้วยกันเองในปีงบประมาณ 2544 ดังที่แสดงโดยค่าสัมประสิทธิ์ Gini ที่มีค่าลดน้อยลงตามการจัดสรรรายได้เพิ่มเติม แต่การลดลงของความไม่เท่าเทียมจากสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ที่ให้กับเทศบาลและ อบจ. ไม่มากเท่ากับกรณีของ อบต. แต่เพราะความไม่แน่นอนของสูตรการจัดสรรรายได้ที่ได้รับอิทธิพลจากการเมือง ที่ต้องการลดกระแสกดดันในการยอมรับสูตรการจัดสรรที่มีข้อจำกัดจากข้อมูลที่ใช้ในการคิดหาสูตรจัดสรรที่เหมาะสมกับทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความไม่ชัดเจนในการกำหนดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองที่ควรจะเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการจัดสรรรายได้ จึงทำให้การจัดสรรรายได้ไม่ได้คำนึงถึงภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบดูแลให้บริการ แต่เป็นการต่อรองเพื่อรักษาระดับรายได้ที่จะทำให้ได้รับจัดสรรให้ได้มากที่สุดมากกว่าที่จะคิดถึงการจัดสรรเพื่อให้ได้รายรับเพียงพอกับขนาดของภารกิจที่แต่ละท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ หากความสนใจยังคงอยู่ที่การสร้าง ความเท่าเทียมทางรายได้เป็นหลัก

ปัจจัยเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังในอนาคต

เพื่อให้การกระจายอำนาจการคลังฯ ที่คาดว่าจะดำเนินการต่อไปในอนาคตสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความจำเป็นที่ต้องการการปรับปรุงแนววิธีการสำคัญหลายประการคือ ความท้าทายใหม่จากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของรัฐบาล ในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีมาตรการเร่งรัดการพัฒนาจังหวัดที่ทำให้ดูเหมือนเป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารกลับไปยังส่วนกลาง ในรูปแบบของการทำงานแบบบูรณาการจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO ที่ประกอบทั้งการจัดสรรเงินงบประมาณจากงบประมาณกลางของรัฐบาลเพื่อใช้เป็นเงินงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาต่างๆ ของจังหวัดได้อย่างอิสระตามสภาพปัญหาของแต่ละจังหวัด เป็นการเติมเงินงบประมาณที่อยู่นอกเหนือระบบ

งบประมาณปกติที่จัดสรรให้กับส่วนราชการต่างๆ ในการทำหน้าที่ภายในระดับจังหวัด นอกเหนือจากวิธีการงบประมาณแล้วยังมีการมอบหมายอำนาจการสั่งการของส่วนราชการที่มีหน่วยงานทำหน้าที่อยู่ในจังหวัดให้อยู่ภายใต้การสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด และระบุให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดขึ้น เพื่อใช้เป็นแผนงานสำหรับการจัดทำงบประมาณของจังหวัด แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือที่รู้จักในชื่อผู้ว่าฯ CEO มีที่มาจากโครงการทดลองจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อคราวประชุมวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ในเบื้องต้นได้มีการทดลองใน 5 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท ภูเก็ต นครราชสีมา ลำปาง และศรีสะเกษ

นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้ดำริให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านภายใต้โครงการ งบประมาณ SML ที่เป็นงบประมาณจัดสรรตรงจากรัฐบาลไปสู่หมู่บ้านที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนเดียวกับของ อบต. ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง คือ การทับซ้อนของโครงการและงบประมาณที่จัดสรรลงไปในพื้นที่ การจะอย่างไรจึงจะเป็นการประสานการบริหารและจัดการงบประมาณที่มีอยู่ภายในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชนและเกิดความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นในระดับจังหวัดและในระดับย่อยลงไป ในปัจจุบันยังไม่มีชัดเจนถึงขอบเขตภาระหน้าที่และการจัดสรรเงินงบประมาณในระดับจังหวัดที่มีเงินงบประมาณที่เข้าสู่จังหวัดได้ทั้งสามทางที่ประกอบด้วย 1) งบประมาณสำหรับผู้ว่าฯ CEO 2) งบประมาณสำหรับส่วนราชการภูมิภาคเดิมที่ทำหน้าที่แทนกระทรวง กรม กองต่างๆ 3) งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบูรณาการการบริหารจัดการทั้งภารกิจหน้าที่ และการบริหารงบประมาณไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจน

การเพิ่มอำนาจและความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวข้างต้นว่ากฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้ระบุสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน แต่เนื่องจากข้อจำกัดของเวลาที่ต้องเร่งรัดทำตามที่กฎหมายระบุที่ผ่านมารการเพิ่มของรายได้จึงเป็นเพียงการเพิ่มขึ้นของรายได้จากภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นสำคัญ ไม่ได้เป็นการเพิ่มจากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ดังนั้นเป้าหมายตามหลักการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่ต้องสร้างความรับผิดชอบทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นกลไกนำไปสู่การมีส่วนร่วมรับผิดชอบต้นทุนของประชาชนต่อบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้จากระบบการเพิ่มเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยวิธีนี้ สิ่งที่ทำให้นำเป็นห่วงมากขึ้นในทิศทางของการเพิ่มการกระจายอำนาจการคลังในขณะนี้ยังเป็นบทบาทของรัฐบาลเป็นหลัก การกำหนดขนาดวงเงินรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละเป็น

เรื่องที่กำหนดจากรัฐบาลโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้แต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายยังไม่อาจรู้ล่วงหน้าว่าในแต่ละปีงบประมาณจะมีเงินให้ต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นจำนวนเท่าไร ปัญหายังได้ขยายถึงการนำเสนออนุมัติเงินจัดสรรจากสภาผู้แทนราษฎร ที่แม้ว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรจะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจ แล้วก็ตาม แต่ยังสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้การจัดสรรเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการเมืองได้ จึงทำให้การกระจายอำนาจการคลังฯ กลายเป็นเรื่องที่ถูกครอบงำได้จากฝ่ายต่างๆ ในทุกๆ ระดับของการตัดสินใจ การเพิ่มอำนาจการคลังฯ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มาจากรายได้จัดเก็บเองของแต่ละท้องถิ่น จึงกลายเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองจากระดับชาติลงไปสู่ท้องถิ่น แทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้เป็นที่น่าสังเกตการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่ผ่านมาแม้ว่าทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจริงแต่อำนาจที่แท้จริงทั้งการกำหนดฐานรายได้ อัตราการจัดเก็บและแม้แต่แหล่งรายได้นั้นไม่ได้มีการพัฒนาเพิ่มขึ้นจากที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งนี้หากต้องการให้มีการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่แท้จริงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องการมีการทบทวนการปฏิรูปโครงสร้างภาษีทั้งระบบ (Tax Structure Reform) ของประเทศเพื่อให้เกิดความสมดุลของอำนาจในการจัดเก็บรายได้และความเสมอภาคของแหล่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้เกิดความทับซ้อนกัน เพราะมิฉะนั้นจะกลายเป็นภาระที่มากเกินไปสำหรับประชาชนที่ต้องมีบทบาททั้งการเป็นผู้เสียภาษีให้กับทั้งรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ากระทรวงการคลังจะดำริให้มีการออกกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่เพื่อเป็นการทดแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ที่เป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ปรากฏว่าภาษีทั้งสองประเภทไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัย รวมทั้งมีความยุ่งยากในการประเมินภาษี ต้นทุนสูงในการบริหารและจัดเก็บ ประกอบกับความไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของระบบเศรษฐกิจปัจจุบันและเป็นผลให้การจัดเก็บภาษีทั้งสองชนิดไม่สามารถสร้างรายได้เพียงพอกับขนาดของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่นี้ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐบาลก่อนนำเสนอสู่สภาเพื่อออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ ซึ่งหมายความว่ากฎหมายภาษีใหม่นี้ยังไม่อาจเป็นความหวังในการเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะต้องใช้เวลาในการพัฒนาการจัดเก็บและสร้างความเข้ากับประชาชนผู้เสียภาษีที่ภายใต้กฎหมายภาษีใหม่จะไม่มีภาระยกเว้นภาษีหรือลดหย่อนมากมายเหมือนกับภาษีที่จะถูกแทนที่ทั้งสองประเภท

นอกเหนือจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่แล้วยังไม่มีแนวคิดใดๆ ที่ปรากฏชัดเจนว่าจะเป็นแหล่งรายได้ใหม่ๆ ประเภทใดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อจำกัดนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ที่เป็นทางเลือกเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์จาก

บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้ากับภาระต้นทุน การให้บริการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะมีความสามารถที่จะเลือกแหล่ง รายได้ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของภาษีหรือค่าธรรมเนียมการให้บริการที่ทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้ ตระหนักถึงภาระต้นทุนดังกล่าวที่นำไปสู่ความรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างประชาชนกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากต้นทุนการให้บริการยังคงมาจากเงินภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน อย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ประชาชนจะไม่มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น ไม่มี ความรู้สึกการเป็นเจ้าของบริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ กลไกการออกเสียงและ ย้ายออก (Voice and Exit) ที่เป็นหลักพื้นฐานการกระจายอำนาจ จะไม่เกิดขึ้นแม้ว่ากลไก การเมือง ทั้งการเลือกตั้งโดยตรงของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ถูกสร้างไว้ให้ แล้วก็ตาม การมีอำนาจกำหนดขนาดรายได้หรืออัตราภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจ ไม่จำเป็นที่ต้องเป็นการมอบอำนาจทั้งหมดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงการให้อำนาจ บางส่วน (Margin) ของการควบคุมการจัดเก็บที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ สร้างความแตกต่างของรายได้และขนาดการให้บริการสาธารณะกับประชาชนก็เพียงพอ แม้ว่า กำหนดกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจดังกล่าวที่จะกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมได้อย่างอิสระ แต่ติดขัดที่ยังมีกรอบ กฎหมายของส่วนราชการต่างๆที่ยังมีสงวนอำนาจการกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนราชการ

การเพิ่มอำนาจทางการเงินการคลังที่แท้จริงจึงน่าจะมีการพิจารณาเพื่อเป็นการเพิ่ม แหล่งรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประเภทของแหล่งรายได้ของตนเองมากขึ้น และมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่กลับไม่ได้รับการพิจารณาสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หากการเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องอาศัยเงินภาษีแบ่งและเงิน อุดหนุนเป็นสำคัญ ความหวังที่จะเห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยบริหารการ ให้บริการสาธารณะสำหรับประชาชนที่แท้จริงคงไม่เป็นจริงได้ง่ายๆ แต่ยังคงถูกครอบงำจาก รัฐบาลต่อไป

นอกจากนี้การที่ไม่มีการคิดถึงการให้อำนาจการคลังที่แท้จริงให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ปัญหาความเหมาะสมของสูตรที่ใช้ในการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็จะประสบเหมือนอย่างที่เคยเป็นไปในอดีต ที่การจัดสรรรายได้เพื่ออุดหนุนการ ทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องการเมือง และต่อรองของฝ่ายบริหารว่า สมควรจะจัดสรรให้เป็นจำนวนเท่าไร แทนที่จะเป็นการพิจารณาบนพื้นฐานของความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพที่แท้จริง

การสร้างสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue and Expenditure Balance)

การกระจายอำนาจการคลังที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันสร้างความไม่สมดุลระหว่างขนาดรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับในรูปของภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนเป็นสำคัญกับขนาดความต้องการใช้จ่ายตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและรายแห่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านรายรับได้มีความสนใจที่มุ่งเพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายระบุไว้ แต่ด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่นั้นยังประสบอุปสรรคทั้งความไม่ชัดเจนของภารกิจที่จะถ่ายโอนและการต่อต้านจากส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจนั้นที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และประเด็นสำคัญคือการขาดการวิเคราะห์ถึงขนาดเงินงบประมาณที่ต้องการแท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามการถ่ายโอนหน้าที่และภารกิจเดิมที่มีอยู่ ทั้งนี้เป็นเพราะไม่มีการวิเคราะห์ต้นทุนของบริการสาธารณะท้องถิ่นที่แท้จริง สัดส่วนรายได้ที่กำหนดไว้ในกฎหมายยังไม่สามารถระบุได้ชัดเจนถึงความเหมาะสมของตัวเลขดังกล่าว นอกจากนี้ตัวเลขที่ระบุไม่ได้มีการจำแนกไว้ว่าสำหรับเป็นการใช้จ่ายสำหรับรายจ่ายประจำหรือลงทุนของท้องถิ่น การจัดสรรรายได้ในรูปของเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงสูตรที่ใช้ในการจัดสรรอยู่ทุก ๆ ปี เพราะขนาดของเงินที่จัดสรรให้เพิ่มขึ้นกับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าในแต่ละปีจะจัดสรรให้เป็นจำนวนเท่าไร เป็นผลให้แต่ละท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการณขนาดเงินรายได้ที่จะได้รับในแต่ละปี การวางแผนการใช้จ่ายที่สอดคล้องกับขนาดรายได้จึงไม่อาจทำได้ ความไม่สมดุลของการกระจายเงินงบประมาณกับการถ่ายโอนภารกิจทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี ซึ่งส่งผลอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการเงินการคลังของตนเอง และการวางแผนการลงทุนระยะยาวให้มีประสิทธิภาพได้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องเร่งสร้างความสมดุลโดยต้องมีการศึกษาพื้นฐานขนาดงบประมาณที่ควรจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ที่มีความแน่นอนและชัดเจนในการจัดสรรตามภาระหน้าที่ที่มีอยู่และความต้องการใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ

คำถามสำคัญภายหลังการบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ คือความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีการกิจในการให้บริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นพร้อม ๆ กับที่ต้องมีขนาดรายรับที่เพิ่มมากขึ้นกว่าสองเท่าจากเดิมที่เคยบริหารจัดการ ความสามารถในการจัดการ ความพร้อมการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างภายในองค์กรจำเป็นต้องมีการพัฒนาทั้งด้านเทคนิคการบริหาร การมีและใช้ข้อมูลที่ทันสมัย

ถูกต้องในการตัดสินใจวางแผนและพัฒนาของฝ่ายบริหาร มีการวางระบบชี้วัดผลการทำงานที่เป็นระบบบูรณาการ การมีพัฒนาระบบบริหารของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่ต้องมีการพัฒนา เพราะขยายทรัพยากรงบประมาณที่ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอย่างมากมาแต่กลไกการบริหารจัดการยังไม่มีเปลี่ยนแปลงแต่อย่างไร ปัจจุบันโครงสร้างการบริหารจัดการ ระเบียบวิธีบริหารราชการของท้องถิ่นรวมทั้งบทบาทหน้าที่การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกควบคุมจากราชการส่วนกลาง บางส่วนราชการที่มีความกังวลในความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบหน้าที่แทนนั้นได้แก้ไขปัญหาโดยการกำหนดให้การถ่ายโอนหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังมีที่ตั้งงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจที่จะบังคับให้มีการทำหน้าที่ดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตาม เป็นผลให้มีการบังคับการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กำหนดอย่างบิดพลิ้วไม่ได้ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นอุปสรรคกับการส่งเสริมกระจายอำนาจการคลังฯ เพียงแต่รัฐบาลต้องรู้จักการใช้เงินอุดหนุนให้เหมาะสมกับเป้าหมายที่ต้องการกล่าวคือหลักโดยทั่วไปหากเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีให้บริการกับประชาชนของประเทศ และเพื่อเป็นการรักษาคุณภาพมาตรฐานขั้นต่ำของบริการสาธารณะรัฐบาลอาจจะจัดสรรเงินอุดหนุนที่เป็นการบังคับให้ใช้จ่ายได้เฉพาะหน้าที่นั้นได้ได้ ทั้งนี้อาจต้องคำนึงรูปแบบการจัดสรรให้ว่าควรจะมีการจำกัดขนาด (Closed or Opened End) และการสมทบหรือไม่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงให้เกิดความร่วมมือรับผิดชอบของฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ จะเห็นได้ว่าวิธีการและรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนอย่างได้ความสามารถในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังครอบคลุมถึงความสามารถของฝ่ายเมืองขององค์กรท้องถิ่นด้วยซึ่งนับรวมทั้งที่เป็นฝ่ายบริหารและสภาของท้องถิ่นในการทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ แม้ว่ากฎหมายกำหนดที่มาของฝ่ายการเมืองได้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความร่วมรับผิดชอบระหว่างผู้บริหารกับประชาชนได้มีโอกาสการบริหารหลักการออกเสียงและย้ายออก (Voice and Exit) ที่เป็นพื้นฐานของปรัชญาการกระจายอำนาจ

การพัฒนาสถาบันที่เกี่ยวข้อง (Related Institutional Development)

เงื่อนไขการพัฒนาสถาบันอาจเป็นสิ่งสำคัญเบื้องต้น (Precondition) ที่จะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ในประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการดังกล่าว สิ่งสำคัญของการพัฒนาสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดที่จำเป็นคือ การที่มีสถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่นำนโยบายการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ

จริง รวมทั้งจัดการให้มีระบบการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluating) อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เนื่องจากการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางการคลัง (Intergovernmental Fiscal Relation) ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่จัดสรรเงินโอนและเงินอุดหนุน รวมทั้งส่งเสริมการมีระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง มีหน้าที่ต้องพัฒนาระบบการคลังของตนเองที่มีความโปร่งใส และฐานข้อมูลการคลังที่จะนำไปใช้ในการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาการเงินและการงบประมาณ ให้มีความสมบูรณ์ (Comprehensive Financial and Budgeting System Development)

ระบบการเงินและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้มีความครอบคลุมและครบถ้วน แหล่งที่มาและใช้ไปของเงินทุกๆ ด้าน ระบบรายงานผลการเงินของท้องถิ่นที่มีความครอบคลุม ชัดเจน ตรวจสอบง่ายสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีที่มาของรายได้หลายแหล่งที่นอกเหนือจากภาษีอากรและเงินโอน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการพัฒนาระบบบัญชี ระบบรายงานทางการเงินที่ถูกต้อง เชื่อถือได้และโปร่งใสในการรายงาน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Accountability) ต่อหน้าที่ และประชาชนของตนเอง ทั้งด้านการหารายได้และการใช้จ่ายของตนเองอย่างครบถ้วน โครงสร้างระบบงานด้านบัญชีและการรายงานการเงินอาจเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องได้รับความเอาใจใส่อย่างยิ่ง เพราะที่มีการเพิ่มทรัพยากรด้านการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ทำให้เป็นโจทย์ใหญ่สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งรัฐบาลที่ต้องพัฒนาระบบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดนับตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงที่มีมานั้นเป็นการแก้ไขเพียงวิธีการลงรายการบัญชีมากกว่าจะเป็นการสร้างระบบบริหารการเงินสำหรับขนาดเงินงบประมาณนับแสนๆ ล้านบาทตามที่กฎหมายระบุ

การสร้างระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีความเข้มงวด (Hard Budget) มีการพัฒนาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้สอดคล้องกับการมีแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่ได้มีการลงทุนและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกๆ แห่งนำออกมาใช้เป็นเวลาพอสมควรแล้ว การมีระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะเป็นการสร้างระบบตรวจสอบและแสดงความสำเร็จของการบริหารเงินงบประมาณของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และยังเป็นเครื่องมืออย่างดีของการควบคุมการใช้จ่ายของตนเองให้มีวินัยมากยิ่งขึ้น แต่การปฏิบัติจริงของการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณี

ของประเทศไทยยังดูเหมือนเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากหลักทฤษฎีที่ได้กล่าวมาเป็นอันมาก ทั้งเรื่อง การแบ่งสรรภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง ในเขตจังหวัดนนทบุรี

ด้านบทบาทการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์กร บริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี โดยภาพรวมพบว่า ประชาชนมีบทบาทการมี ส่วนร่วมในระดับน้อย โดยมีค่าเฉลี่ย 2.60 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.76 เมื่อแยกพิจารณาเป็น รายด้านพบว่า การมีบทบาทมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและ การคลัง อันดับแรก คือ ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ รองลงมาคือ ด้านการดำเนินการ และด้าน การติดตามและประเมินผล ตามลำดับรายละเอียดดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงิน และการคลัง

บทบาทการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจด้านการเงิน และการคลัง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ระดับ การมีส่วนร่วม	อันดับ
1. ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ	2.79	0.77	ปานกลาง	1
2. ด้านการดำเนินการ	2.58	0.81	น้อย	2
3. ด้านการติดตามและ ประเมินผล	2.42	0.88	น้อย	3
รวม	2.60	0.76	น้อย	-

1. บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการร่วมคิดและตัดสินใจในการกระจาย อำนาจด้านการเงินและการคลัง

บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการ คลัง ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ โดยภาพรวมพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ย 2.79 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.77 เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อันดับ แรก คือ การเข้าร่วมประชุม เพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น รองลงมาคือ การร่วมนำ ความต้องการหรือปัญหาของเพื่อนบ้านเสนอเข้าที่ประชุม และการร่วมเสนอปัญหา ความต้องการของท้องถิ่นผ่านตัวแทนหมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

หรือเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ และอันดับสุดท้าย คือ การร่วมคิดหาวิธีการที่จะได้งบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนพัฒนาตำบล รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการร่วมคิดและตัดสินใจในกระจายอำนาจ ด้านการเงินและการคลัง

ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับการมีส่วนร่วม	อันดับ
1. การมีส่วนร่วมประชุม เพื่อเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่น	3.30	1.01	ปานกลาง	1
2. การมีส่วนร่วมนำความต้องการหรือปัญหาของเพื่อนบ้านเสนอเข้าที่ประชุม	3.03	1.04	ปานกลาง	2
3. การมีส่วนร่วมเสนอปัญหาความต้องการของท้องถิ่นผ่านตัวแทนหมู่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น สมาชิก อบต. หรือเจ้าหน้าที่ อบต.	2.99	1.02	ปานกลาง	3
4. การมีส่วนร่วมพิจารณาสาเหตุของปัญหาหรือความต้องการ	2.79	1.02	ปานกลาง	5
5. การมีส่วนร่วมคิดและกำหนดแนวทางพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของท้องถิ่น	2.68	0.99	ปานกลาง	7
6. การมีส่วนร่วมคัดเลือกแนวทางการพัฒนาเพื่อกำหนดโครงการ/กิจกรรม	2.65	0.93	ปานกลาง	8
7. การมีส่วนร่วมวางแผนนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรม	2.55	0.91	น้อย	10
8. การมีส่วนร่วมจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/กิจกรรมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.57	1.00	น้อย	9

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ด้านการร่วมคิดและตัดสินใจ	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับการมีส่วนร่วม	อันดับ
9. การมีส่วนร่วมคิดหาวิธีการที่จะได้งบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามแผนพัฒนาตำบล	2.51	1.04	น้อย	11
10. การมีส่วนร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพต่อส่วนรวม	2.89	1.02	ปานกลาง	4
11. การมีส่วนร่วมนำเสนอความต้องการเพื่อบรรจุในโครงการ/กิจกรรมของ อบต.	2.76	1.06	ปานกลาง	6
รวม	2.79	0.77	ปานกลาง	-

2. บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการดำเนินการในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง

บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง ด้านการดำเนินการ โดยภาพรวมพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับน้อย โดยมีค่าเฉลี่ย 2.58 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.81 เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อันดับแรก คือ การร่วมเสนอตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล รองลงมาคือ การร่วมปฏิบัติตามโครงการ/กิจกรรมที่ อบต. ได้นำไปดำเนินการในหมู่บ้านให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ในแผนพัฒนา อบต. และการร่วมประชุมเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาตำบลต่อสภา อบต. ตามลำดับ ส่วนการร่วมประชาสัมพันธ์กำหนดการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบล และการร่วมเป็นกรรมการในการจัดแผนพัฒนาตำบลมีระดับการมีส่วนร่วมที่เท่ากัน อันดับสุดท้ายคือ การร่วมสนับสนุนทางการเงิน วัสดุ อุปกรณ์เพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาตำบล รายละเอียดดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการดำเนินการในการกระจายอำนาจด้าน การเงินและการคลัง

ด้านการดำเนินการ	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับการมีส่วนร่วม	อันดับ
1. การมีส่วนร่วมเสนอตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.73	1.04	ปานกลาง	1
2. การมีส่วนร่วมคัดเลือกตัวแทนเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.63	1.03	ปานกลาง	4
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.57	1.05	น้อย	6
4. การมีส่วนร่วมสนับสนุนทางด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่น	2.39	1.02	น้อย	10
5. การมีส่วนร่วมกำหนดปฏิทินการปฏิบัติงานในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.53	1.00	น้อย	8
6. การมีส่วนร่วมประชุมเพื่อเสนอร่างแผนพัฒนาตำบลต่อสภา อบต.	2.64	1.07	ปานกลาง	3
7. การมีส่วนร่วมเผยแพร่ความก้าวหน้าของการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.57	1.00	น้อย	5
8. การมีส่วนร่วมประชาสัมพันธ์กำหนดการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.57	1.05	น้อย	6
9. การมีส่วนร่วมปฏิบัติตามโครงการหรือกิจกรรมที่ อบต. ได้นำไปดำเนินการในหมู่บ้าน ให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ในแผนพัฒนา อบต.	2.68	1.05	ปานกลาง	2

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ด้านการดำเนินการ	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับการมีส่วนร่วม	อันดับ
10. การมีส่วนร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหาจากการจัดทำแผนพัฒนาตำบล	2.49	1.06	น้อย	9
รวม	2.58	0.81	น้อย	-

3. บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการติดตามและประเมินผลในการจัดทำการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง

บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง ด้านการติดตามและประเมินผล โดยภาพรวมพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับน้อย โดยมีค่าเฉลี่ย 2.42 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.88 เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อันดับแรก คือ การร่วมเป็นกรรมการในการติดตามและประเมินแผนพัฒนาตำบล รองลงมาคือ การร่วมตรวจติดตามการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล และการร่วมประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล ตามลำดับ อันดับสุดท้าย คือ การร่วมตรวจสอบการจัดทำบัญชีของ อบต. รายละเอียดดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง ด้านการติดตามและประเมินผล

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับการมีส่วนร่วม	อันดับ
1. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาตำบล	2.72	1.15	ปานกลาง	1
2. การมีส่วนร่วมตรวจติดตามการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล	2.66	1.10	ปานกลาง	2

ตารางที่ 4 (ต่อ)

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับการมีส่วนร่วม	อันดับ
3. การมีส่วนร่วมประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล	2.55	1.06	น้อย	3
4. การมีส่วนร่วมติดตามประเมินผลว่าโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาตำบลสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดหรือไม่	2.48	1.02	น้อย	4
5. การมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้งานงบประมาณในการดำเนินโครงการ/กิจกรรม	2.34	1.05	น้อย	5
6. การมีส่วนร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหาจากการติดตามและประเมินผล	2.33	0.97	น้อย	6
7. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสของการบริหารงาน	2.20	1.05	น้อย	7
8. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดทำบัญชีของ อบต.	2.08	1.10	น้อย	8
รวม	2.42	0.88	น้อย	-

ข้อเสนอแนะ

แนวทางการแก้ไขปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
1. ปรัชญาของชาติและท้องถิ่นในการจัดการปกครองท้องถิ่น	ยึดมั่นในหลักการปกครองท้องถิ่น ตามระบอบประชาธิปไตยตามกรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 287 วรรค 3 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยดำเนินการในพื้นที่อย่างสุจริตเต็มความสามารถ เพื่อให้พันธกิจของชาติบรรลุเป้าหมาย สร้างความเจริญก้าวหน้า ร่มเย็น มั่งคั่ง แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ	
2. ระดับชั้นการจัดการ, องค์กรที่รับผิดชอบ	จังหวัด: โดย อบจ. ในฐานะนิติบุคคล	เทศบาล อบต. ในฐานะนิติบุคคล
3. พันธกิจ 3.1 ระดับชั้นการจัดการ (Tier)	อบจ. ระดับการประสาน/สนับสนุนการปฏิบัติ	ระดับปฏิบัติในพื้นที่เทศบาล อบต.

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
3.2 พันธกิจสำคัญ (Mission of Responsibility)	<ol style="list-style-type: none"> 1) บูรณาการพันธกิจของท้องถิ่น จังหวัด ขึ้นเป็นพันธกิจในส่วนการปกครองท้องถิ่นของจังหวัด 2) ร่วมแก้ไขปัญหาและการให้บริการในส่วนเทศบาล อบต. ดำเนินการไม่ได้ 3) สนับสนุนเทศบาล อบต. ทั้งด้านบริการ ทรัพยากร และการจัดการ 4) ยึดมั่นและร่วมพัฒนาอุดมการณ์ปกครองท้องถิ่น 5) ร่วมผลักดันนโยบายกระจายอำนาจ 	<p>ดำเนินการในพื้นที่ 2 ด้าน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ในฐานะเป็นนิติบุคคลของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงต้องจัดบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินการพัฒนาตามความจำเป็นของพื้นที่: ตามขอบเขตพันธกิจและภาระหน้าที่ที่กำหนดในข้อกฎหมาย โดยคำนึงถึงความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น 2) สนองนโยบายส่วนกลางในฐานะที่เป็นหน่วยปกครองหน่วยหนึ่งของชาติ (อันแบ่งแยกมิได้) 3) รับการกำกับดูแล 4) ยึดมั่นและพัฒนาอุดมการณ์ของชาติในเรื่อง การพึ่งตนเอง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารในระดับท้องถิ่น ให้สัมพันธ์กับการพัฒนาของชาติ 5) ร่วมผลักดัน รับมอบและปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกิจการกระจายอำนาจ

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
4. กลไกระดับโครงสร้าง 4.1 โครงสร้างปกติ: อันเป็น โครงสร้างในแนวตั้ง	1) กลไกปกติ: กลไกปกติของจังหวัด อันประกอบด้วย ผวจ. นายอำเภอ ส่วนราชการที่ตั้งในจังหวัด และ อบจ. ตามกรอบโครงสร้างที่กำหนดไว้แล้วยกเลิก กลไกเดิม และจัดตั้งกลไกใหม่ โดยให้มี 1) คณะกรรมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทุกจังหวัด 2) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจังหวัด 3) คณะกรรมการกระจายอำนาจการปกครอง ท้องถิ่นจังหวัด	1) กลไกปกติ: โครงสร้างการจัดองค์กรของเทศบาลและ อบต. ตามกรอบโครงสร้างที่กำหนดไว้แล้ว ทั้งฝ่าย บริหารและฝ่ายสภาเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นใน ระดับพื้นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรมี การบูรณาการ การปกครองท้องถิ่นโดยจัดให้มีกลไก ภายในระดับอำเภอ โดย 1) อาจให้มีการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ซึ่งมีโครงสร้าง ตามระดับจังหวัดได้
4.2 โครงสร้างเสริมพิเศษ: อันเป็นโครงสร้างใน แนวราบ เพื่อเป็น การบูรณาการ ความเป็น เอกภาพในแนวราบ มุ่งประสานความร่วมมือ เป็นสำคัญ	4) ให้มีตุลาการท้องถิ่นจังหวัด ทำหน้าที่เป็น ที่ปรึกษา ผวจ. ในการระงับกรณีพิพาท ในด้านการปกครองท้องถิ่นจังหวัด	2) อาจให้มีกรรมการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ ท้องถิ่นระดับอำเภอได้ 3) ในระดับท้องถิ่นทั้งเทศบาลและ อบต. ควรมี คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ประชาสังคม และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการด้วย 4) จัดให้มีระบบ “สหการ” อันเป็นระบบสำหรับ ให้ท้องถิ่นหลายท้องถิ่นมาทำงาน ด้านการให้บริการและด้าน การพัฒนาร่วมกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
5. กลไกระดับกระบวนการ 5.1 กระบวนการ ถ่ายโอนภารกิจตาม แผนการกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่น	<ol style="list-style-type: none"> 1) รับมอบอำนาจ ภารกิจที่เทศบาล อบต. รับโอนได้ ทั้งนี้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นใหม่ต้อง จัดเตรียมความพร้อมให้ดี 2) เตรียมแผนงาน แผนคน และแผนเงิน สำหรับรองรับ การถ่ายโอนในระดับ อบจ. 3) รอตัดโอนงบประมาณ คน เงิน มาไว้ที่จังหวัด 4) ประสานกับ อบต. เทศบาล ในการจัดการภารกิจและ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการให้บริการให้เรียบร้อย ก่อนรับโอน 	<ol style="list-style-type: none"> 1) พัฒนาตนเอง และจัดเตรียมความพร้อมเพื่อรับมอบ อำนาจตามขอบเขตภารกิจที่กำหนดขึ้นใหม่ 2) เตรียมแผนงาน, แผนเงิน, และแผนคน และ แผนพัฒนาเทคโนโลยีไว้รองรับการถ่ายโอน 3) ขอตัดงบประมาณ, คน จากส่วนกลางไปตั้งไว้ที่ ท้องถิ่น 4) ประสานงานกับท้องถิ่นอื่น ในการจัดบริการแก่ ประชาชนให้เรียบร้อยเพื่อให้เกิดความชัดเจนใน การปฏิบัติงานตามขอบเขตหน้าที่ของท้องถิ่น 5) แก้ไขปัญหาต่างๆ ในการปฏิบัติ
5.2 กรอบภารกิจการให้บริการ ประชาชน	<ol style="list-style-type: none"> 1) ให้บริการที่เทศบาลและ อบต. ดำเนินการไม่ได้ 2) ช่วยเหลือสนับสนุนเทศบาลและ อบต. แก้ไขปัญหา 3) ร่วมมือกับเทศบาลและ อบต. จัด “สหการ” ขึ้น 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ให้บริการประชาชน ในพื้นที่ตามขอบเขต ความรับผิดชอบ 2) ร้องขอให้หน่วยงานอื่นมาบริการให้ในกรณี ที่ไม่สามารถให้บริการได้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ในการได้รับบริการของประชาชน ทั้งประเทศ 3) ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ท้องถิ่นอื่นจัด “สหการ” ขึ้น

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
5.3 กระบวนการจัดบริการ (Service Management Systems -SMS)	<p>1) อบจ. ต้องร่วมกันกับจังหวัด จัดระบบขึ้นเป็นระบบของจังหวัด</p> <p>2) อบจ. ต้องตั้งงบประมาณค่าบริการต่างๆ เพื่อจัดสรรให้เทศบาลและ อบต. อีกทอดหนึ่ง โดยกระบวนการงบประมาณต้องผ่านการอนุมัติของ ผวจ. และคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดด้วย</p> <p>3) ควบคุมดูแลใช้งบประมาณของ อบต. และเทศบาลให้เป็นไปตามเป้าหมาย</p>	<p>1) จัดระบบของท้องถิ่นรองรับระบบของชาติ</p> <p>2) อบต. และเทศบาล ต้องหลีกเลี่ยง การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นให้บริการเอง เพราะจะเป็นภาระงบประมาณในระยะยาว แต่ส่งเสริมให้หน่วยงานเข้ามาใช้จัดบริการในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกใช้บริการที่ดีที่สุดอย่างทั่วถึง</p> <p>3) ต้องจัดทำงบประมาณต่อหน่วยบริการสำหรับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นอาจต่างกันไปตามความจำเป็น</p> <p>4) จัดทำคำของบประมาณไปยัง อบจ. โดยผ่านนายอำเภอ และกลไกการปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ เพื่อกลั่นกรองเบื้องต้น</p> <p>5) เมื่อได้รับงบประมาณต้องแจ้งและจัดสรรให้แก่ประชาชนโดยเป็นธรรม ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง หากไม่ซื่อสัตย์ต้องลงโทษรุนแรงและต้องมีกลไกการตรวจสอบที่โปร่งใส</p>

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
		6) งบประมาณที่ไม่เพียงพอท้องถิ่นรับผิดชอบ ส่วนที่เหลือให้เก็บไปรวมเป็นเงินกองทุนบริการที่จังหวัดเพื่อรอจัดสรรใหม่ในปีต่อไป 7) การจัดบริการเน้นสหการระหว่างทุกภาคส่วน
5.4 กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน โดยยึดแนวทางเศรษฐกิจ ชุมชนพึ่งตนเอง และความจำเป็นพื้นฐาน 1) แนวคิดเศรษฐกิจ ชุมชนพึ่งตนเอง และความจำเป็นพื้นฐานมีข้อดี คือ (1) ให้ราษฎรเรียนรู้การพัฒนาโดยพึ่งตนเอง (2) ปลุกฝังปรัชญา โดยการดำรงชีพแบบพอเพียง ไม่พึ่งเพื่อ	1) ศึกษาสำรวจความสามารถในการพึ่งตนเองในด้านต่างๆ 2) ศึกษาสำรวจช่องว่างระหว่างชุมชน ท้องถิ่น สังคมต่างๆ และจัดทำเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานของจังหวัดขึ้นใช้ให้สอดคล้องกับเกณฑ์ของประเทศ 3) จัดทำแผนการจัดงบประมาณ ต้องยึดเอาเป้าหมายเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองและความจำเป็นพื้นฐานเป็นเป้าหมายด้วย	ทำเช่นเดียวกับ อบจ. แต่จำกัดขอบเขตเอาไว้เฉพาะในกลุ่มประชากร และพื้นที่รับผิดชอบ

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
(3) เป็นวิธีการพัฒนาที่ยั่งยืน และขจัดความไม่เสมอภาคของชุมชนและสังคมได้ในระยะยาว		
5.5 กระบวนการนโยบายและแผน	<ol style="list-style-type: none"> 1) จัดทำแผนในส่วนของ อบจ. ซึ่งเป็นแผนจากระดับล่าง และเสนอแผนของ อบจ. เข้าสู่คณะกรรมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เพื่อบูรณาการกันขึ้นเป็นแผนท้องถิ่นจังหวัด 2) ต้องกำหนดกรอบงบประมาณให้ชัดเจนว่าแผนงานใดใช้งบประมาณส่วนใด 3) เมื่อได้รับอนุมัติก็ปฏิบัติตามแผน 	<ol style="list-style-type: none"> 1) จัดทำแผนงานในส่วนของตัวเองเป็นแผนจากเบื้องล่าง เช่นเดียวกับ อบจ. 2) ต้องประสานแผนของตนเองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นใกล้เคียงให้เรียบร้อย 3) เสนอแผนเข้าสู่คณะกรรมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเพื่อการอนุมัติ 4) เมื่อได้รับอนุมัติก็ปฏิบัติตามแผน 5) ประเมินความสำเร็จของแผน เสนอคณะกรรมการฯ ทุกไตรมาส

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
<p>5.6 กระบวนการบริหารงานบุคคล: แนวคิด:</p> <p>1) ปรับปรุงกลไกการบริหารงานบุคคลใหม่โดยให้มีระบบบริหารงานบุคคลร่วมกันทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. และสามารถเชื่อมโยงไปยังระบบราชการด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพ ขวัญกำลังใจ และความก้าวหน้าในอาชีพ</p>	<p>1) ให้ความร่วมมือและต้องปฏิบัติตามกรรมการบริหารงานบุคคลของชาติและจังหวัด</p> <p>2) ดำเนินการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานตนเองให้เป็นไปตามเป้าหมายของระบบโดยรวม</p>	<p>1) ให้ความร่วมมือกับระบบการบริหารงานบุคคลของชาติและจังหวัด</p> <p>2) ดำเนินการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของตนเองให้เป็นไปตามเป้าหมายของระบบโดยรวม</p>

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
<p>2) ทำระบบการเมืองท้องถิ่น เป็นระบบการเมืองอาชีพมากขึ้น โดยท้องถิ่นใดที่มีรายได้เก็บเองมาก สามารถนำรายได้นั้นมาเพิ่มอัตราเงินเดือนและเบี้ยประชุมของท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง เป็นการได้ค่าตอบแทนสองทางใน ส่วนอัตราเงินเดือนที่ข้าราชการกำหนดไว้เดิม ก็ควรเพิ่มขึ้นด้วย เพื่อให้เพียงพอกับความจำเป็นและดำรงฐานะทางสังคม</p>		

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
5.7 กระบวนการเงินการคลัง ท้องถิ่น: เป้าหมาย/ แนวคิด: (1) เพื่อให้ สามารถพึ่งตนเองทาง การคลังได้ (2) สร้างสำนึก ประชาชนในการอุทิศตน เพื่อท้องถิ่น (3) ให้ท้องถิ่น ใช้จ่ายเงินโดยประหยัด และมีประสิทธิภาพ (4) รับผิดชอบต่อการใช้ จ่ายเงินของส่วนกลาง โดยรวม	<ol style="list-style-type: none"> 1) จัดทำระบบและแผนการคลังของ อบจ. 2) การปรับปรุงระบบจัดหารายได้ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่น 3) พิจารณาเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น ต่างๆ ร่วมกับจังหวัด อบต. และเทศบาล 	<ol style="list-style-type: none"> 1) จัดทำระบบการเงิน การคลังของตนเองให้ดีสามารถ ประมาณรายได้รายจ่ายภายหน้าได้อย่างแม่นยำ อย่างน้อย 1 ปีงบประมาณ 2) จัดหารายได้เพิ่มขึ้นตามวิธีการที่เห็นสมควร 3) ใช้จ่ายเงินที่ได้รับให้มีประสิทธิภาพและต้อง รับผิดชอบผู้เสียหาย 4) ปลุกจิตสำนึกประชาชนในการเสียหายให้ท้องถิ่น 5) หากทุจริตต้องถูกถอดถอนและลงโทษอย่างรุนแรง

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
<p>5.8 กระบวนการจัดการระบบสารสนเทศของท้องถิ่น: เป้าหมาย: เพื่อให้มีสารสนเทศที่ถูกต้อง รวดเร็ว แม่นยำ ประหยัด ในการตัดสินใจ ติดตาม ประเมินผล และบริหารราชการต่างๆ ของท้องถิ่น</p> <p>แนวคิด: ให้ท้องถิ่นทุกท้องถิ่นมีระบบสารสนเทศที่ดี มีฐานข้อมูลที่ดี มีโครงข่ายแบบ On - Line เชื่อมโยงเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ (One single system) ในลักษณะที่เรียกว่า E - Local Government</p>	<p>1) จัดทำระบบในส่วนของตัวเอง</p> <p>2) บริหาร/พัฒนาระบบให้ทันสมัย</p>	

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
5.9 กระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนและชุมชน เป้าหมาย: เพื่อให้ กระบวนการปกครอง ท้องถิ่นของประเทศเป็น กระบวนการที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนและชุมชนมี ส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้าน (1) การกำหนด ปัญหา (2) การแก้ปัญหา (3) การปฏิบัติงานใน กระบวนการ พัฒนา ท้องถิ่น (4) การควบคุม การดำเนินงาน (5) ตรวจสอบ แก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้ดีขึ้น	สนองนโยบายโดยดำเนินการในส่วนของตัวเอง	สนองนโยบายโดยดำเนินการในส่วนของตัวเอง

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
<p>(6) ถอดถอนผู้นำเมื่อเห็นว่าทุจริตหรือไม่น่าเชื่อถือ</p> <p>แนวคิด: (1) จัดตั้ง ส่งเสริม องค์กรชุมชน ประชาสังคม (2) สร้างกลไกให้ชุมชน ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหาร</p> <p>(4) ให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบและถอดถอนฝ่ายการเมืองในท้องถิ่นเมื่อไม่ไว้วางใจ</p>		

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
<p>5.10 การกำกับดูแล เป้าหมาย: เพื่อให้มีระบบกำกับดูแล การดำเนินงานของ ท้องถิ่นอย่างมี ประสิทธิภาพ</p> <p>แนวคิด: (1) เนื่องจาก อบท. มีมากเชื่อว่า การกำกับดูแล โดย ส่วนกลางและไปดูแล ในพื้นที่ไม่ทั่วถึง จึงต้องหากกลไกขึ้นมา เสริม</p> <p>(2) เพิ่มอำนาจการกำกับ ดูแลให้แก่ประชาชน และประชาสังคม มากขึ้น</p>	<p>1) ต้องยินยอมให้มีการกำกับดูแลโดยยินดี หากบิดพลิ้ว ถ่วงเวลา ให้เชื่อว่าน่าจะมีขอบ สามารถนำไปเป็น ประเด็นเพื่อถอดถอนได้</p> <p>2) เมื่อมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารจากประชาชนโดยตรง ฝ่ายสภา ควรจะถอดถอนฝ่ายบริหารยากขึ้น เช่น ใช้คะแนนเสียงมากถึง 4 ใน 5 เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของฝ่ายบริหาร</p> <p>3) การถอดถอนทำโดยทางอื่นสะดวกขึ้น เช่น โดย อำนาจประชาชน กฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัด ศาล เป็นอาทิ</p>	<p>เช่นเดียวกับ อบจ.</p>

ประเด็น	ส่วนท้องถิ่น : ระดับปฏิบัติในจังหวัดและพื้นที่	
	(ผู้ดูแล, ปฏิบัติทั้งจังหวัด) อบจ: ผู้ปฏิบัติเชิงบูรณาการของจังหวัด	(เฉพาะพื้นที่) เทศบาล อบต: ผู้ปฏิบัติในพื้นที่
<p>(3) บังคับให้ฝ่ายบริหารทำงานแบบโปร่งใส ต้องรายงานผลการทำงานให้ประชาชนทราบเป็นระยะ</p> <p>(4) การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ต้องทำเพียงแต่จำเป็นและหันมาเป็น การส่งเสริมสนับสนุนการทำงานให้ดี และให้โปร่งใส เพื่อป้องกันดีกว่า</p>		

สรุป

การกำหนดนโยบายความสัมพันธ์ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะโดยสภาพตามกฎหมายแล้ว ท้องถิ่นทั้งหลายมีสถานภาพเป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงานของตัวเอง ความเป็นอิสระดังกล่าวมีไว้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดระบบการปกครองที่สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนาตนเอง โดยมีฐานคติว่าท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้น หลักการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง ถือเป็นหลักการที่ถูกต้องว่าจะให้ส่วนกลางไปจัดระบบการปกครองให้

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ไม่น้อยเช่นกัน หลักการร่วมมือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (subsidiary principle) ระหว่างหน่วยปกครองทั้งหมดของชาติ จะต้องจัดให้มีขึ้นอย่างเข้มแข็ง มิฉะนั้นแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นจะกลายเป็นระบบที่ทำลายเอกภาพของชาติ เพราะจะแบ่งแยกประเทศออกเป็นส่วนๆ โดยไม่สัมพันธ์กลมกลืนกัน การสร้างกรอบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครองต่างๆ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสูงสุด จำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้

ปรัชญาความจำเป็นในการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ ต้องออกแบบโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ และแต่ละท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและแนวราบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่มีกฎหมายรองรับและไม่มีการรองรับต้องชัดเจนในรูปแบบที่สามารถปฏิบัติได้จริง เช่น รูปแบบสหการ รูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบข้อสัญญา (contracting out) ในการทำงาน เป็นต้น โดยรูปแบบที่เป็นไปได้นี้ ควรจะมีกฎหมายรองรับด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ มีความเชื่อมั่น และมีสถานภาพรองรับความสัมพันธ์ทางการจัดการ เช่น การวางแผนการทำงานร่วมกัน การเอื้อเฟื้อในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การประสานงาน ตลอดจนการแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกันให้เหมาะสม สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ควรจัดให้มีอย่างกว้างขวาง การจัดการให้เกิดกลุ่มความร่วมมือ (co - operative cluster) ก็จะเป็นอีกวิธีหนึ่งที่องค์กรปกครองท้องถิ่นตะวันตกนิยมนำมาใช้ ความร่วมมือในการให้บริการโดยไม่มีพรมแดนของท้องถิ่นเป็นข้อจำกัด ถือเป็นความจำเป็นอีกประการหนึ่ง เช่น บริการจัดเก็บขยะ บริการทางการศึกษา บริการสาธารณสุข บริการด้านคมนาคมขนส่ง ฯลฯ หรือบริการอื่นๆ ที่จำเป็นต้องอาศัยประสิทธิภาพเชิงขนาด หรืออาศัยหลักการเกื้อกูลกันในบริการสาธารณะ บริการเหล่านี้ไม่ควรถูกจำกัดด้วยพรมแดนของท้องถิ่น

ประเทศไทยที่มีหน่วยปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก จึงมีความหลากหลายแตกต่างในลักษณะพื้นฐานของท้องถิ่นมาก เช่น มีความแตกต่างด้านขนาด สมรรถนะ ระยะทางความใกล้เคียง ฯลฯ ถ้าไม่จัดให้มีการร่วมมือเกื้อกูลระหว่างกันและกันแล้ว จะทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง

ท้องถิ่นมาก ดังนั้น จะต้องมีการเข้าไปช่วยเหลือ ทั้งในกลไกภาครัฐและกลไกภาคเอกชน เช่น การจัดให้มีหน่วยงานของส่วนกลางเข้าไปช่วยเหลือ การจัดให้มีสมาคมท้องถิ่นในระดับชาติ ที่มีพันธกิจต้องเข้าไปช่วยเหลือทางด้านเทคนิคแก่ท้องถิ่นที่มีมาตรฐานทางบริการต่ำกว่ามาตรฐานของชาติ ทั้งนี้ เพื่ออุดช่องว่างความไม่เท่าเทียมกันในบริการของประชาชนในชาติ

การปกครองท้องถิ่นไทยสมัยใหม่เพิ่งเริ่มต้น ดังนั้น ควรมีการศึกษาจัดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เหมาะสม ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ มิฉะนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นจะไร้ประสิทธิภาพ เพราะแต่ละท้องถิ่นต่างทำงานของตนเองไปตามที่ตนเองคิดว่าดีที่สุดแล้ว อันจะทำให้เกิดสภาพ “เล่นดนตรีไม่เป็นวง” ประเทศชาติโดยรวมจะเสียหายได้ โดยสรุปแล้ว ความจำเป็นในการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลต่างๆ ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ถือว่าเป็นความจำเป็นอันขาดมิได้ ในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นแบบก้าวหน้าต่างก็พยายามแสวงหารูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับตัวเอง ทั้งในด้านที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่ มีกฎหมายรองรับและไม่มีการกฎหมายรองรับ ทั้งที่ เป็นกลไกภาครัฐและกลไกภาคเอกชน ทั้งที่ เป็นรูปแบบเชิงสถาบันและรูปแบบเชิงกระบวนการ จึงสามารถกล่าวได้ว่า รูปแบบความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างหลากหลาย

การวิจัยนี้ได้นำเสนอประเด็นของหลักการ ความท้าทายและความคืบหน้าของการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดนนทบุรีที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ การที่จะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ มีความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนากระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งในระดับ นโยบายและการออกแบบเครื่องมือทางการเงินการคลัง การพัฒนาองค์กร ตลอดจนการที่ต้องมีนโยบายที่มีความมุ่งมั่นและชัดเจนของรัฐบาลที่ต้องการการกระจายอำนาจฯ อย่างแท้จริง สำหรับประเทศไทยที่ได้มีการใช้กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นกลไกหลักในการผลักดันให้มีการหน้าที่ยังเป็นระบบและมีกรอบแนวทางที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจฯ อย่างครอบคลุมทุกด้าน แต่ยังไม่ประสบกับสิ่งที่เป็นปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่จำกัดเพียงแง่มุมของความสัมพันธ์ทางการเงินการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental Fiscal Relation) เท่านั้น ปัญหาที่เกี่ยวข้องเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการต้องเพิ่มขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพราะการไม่ได้รับการพัฒนาแหล่งรายได้เป็นเวลานานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถูกรอบงำทางนโยบายของรัฐบาลต่อการกระจายอำนาจการคลังฯ เป็นผลให้อัตราการเพิ่มของสัดส่วนรายได้ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายไม่อาจปฏิบัติตามได้ และผลอีกประการหนึ่งที่เป็นผลพวงของการขาดแหล่งรายได้ของตนเองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยรายได้จากเงินโอนทั้งในรูปของภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ทำให้เกิดปัญหาในการเลือกในสูตรในการจัดสรรรายได้ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งปัญหาที่เป็นเช่นนี้เกิดจากเหตุผลที่ว่า แม้จะมีกฎหมายแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นกรอบของการดำเนินการก็ตามแต่การออกแบบระบบการแบ่งภารกิจ (Expenditure Assignment) และรายรับ (Revenue Assignment) ยังไม่ชัดเจนและสร้างความเข้าใจที่ดีเพียงพอกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงนำไปสู่ปัญหาการใช้กระบวนการทางการเมืองในการจัดสรรรายได้ เป็นให้เกิดความเท่าเทียมมากขึ้นของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ความสอดคล้องของรายได้กับขนาดของภารกิจยังไม่อาจกล่าวได้อย่างชัดเจนมากนัก

ปัญหาที่ประสบอยู่ในการดำเนินการกระจายอำนาจการคลังฯ ครอบคลุมถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งในเชิงปัจจัยสถาบัน (Institutional Factor) ที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ ที่ทำให้ความเข้าใจในการออกแบบการกระจายอำนาจการคลังไม่เป็นไปตามกฎหมายอย่างครบถ้วน รวมทั้งความเร่งรีบของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีการวางแผนและศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบก่อนที่จะมีการเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมไม่เพียงแต่การเพิ่มอำนาจการเงินการคลังแต่กลไกการบริหารจัดการที่เริ่มตั้งแต่ระบบงบประมาณ ไปจนถึงระบบรายงานผลและการตรวจสอบติดตามที่ต้องมีอย่างเข้มงวด ตลอดจนการวางระบบของนโยบายการคลังภาครัฐซึ่งจะมีความหมายรวมถึงการทำให้ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานสอดคล้องเช่นเดียวกับระบบงบประมาณของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นระบบงบประมาณที่สามารถแสดงประสิทธิภาพของการหารายได้จากแหล่งต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อาชีพ และการแสดงถึงความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาลกลางที่ยังจะต้องระงับการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางการเงินการคลังของระบบงบประมาณทั้งสองระดับ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการความมุ่งมั่นชัดเจนในระดับนโยบายที่จะผลักดันให้มีการพัฒนาสถาบัน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเสริมสร้างความสามารถ (Capacity Building) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายที่จะเป็นผู้ออกแบบของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติหรือที่ต้องเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปใช้จริงให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน

กระบวนการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนรับผิดชอบการจัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ ของประเทศไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องฟันฝ่าอีก หลายประการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ (Government Sector Reform) ทั้งในด้านการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งกันและกันให้ชัดเจน รวมทั้งการปรับบทบาทของทั้งระบบราชการและการบริหารงานของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ที่จะต้องเป็นตามกระบวนการกระจายอำนาจฯ เพื่อเป็นแรงกระตุ้นให้กลไกทั้งทางเศรษฐกิจ และการบริหารราชการภาครัฐที่

ครอบคลุมทั้งด้านระบบงบประมาณ การใช้จ่ายและการเก็บภาษีอากรของทั้งระบบสามารถที่จะ ทำให้การบริการสาธารณะต่างๆ ดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างแท้จริง

การวิจัยนี้จำกัดการศึกษาเฉพาะด้านการเงินการคลังในจังหวัดนนทบุรีหรืออย่างเดียว เท่านั้น แต่ที่ได้นำเสนอมาจะพบว่าความสำเร็จของการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่แท้จริงนั้นยัง ต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นๆ ทั้งด้าน รัฐศาสตร์ ด้านนิติศาสตร์ ฯลฯ ที่ต้องเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ มีการขับเคลื่อนและปรับปรุงการกระจายอำนาจการคลังฯอย่างเป็นระบบที่ถูกต้อง นับตั้งแต่ การเร่งรัดการเพิ่มขีดความสามารถที่จะพึ่งตนเองในการจัดเก็บรายได้ ที่เป็นปัญหาใหญ่ของ ระบบการกระจายอำนาจการคลังฯ เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอิสระใน การทำงานและเป็นสถาบันที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจะพึ่งพาได้ในการให้บริการสาธารณะ การปรับปรุงเพื่อเร่งการกระจายอำนาจการคลังฯจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เป็นการปลด อุปสรรค เพื่อเป็นเสริมสร้างการมีอำนาจ ความรับผิดชอบที่แท้จริงขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญคือการทำหนดการแบ่งภารกิจหน้าที่ และรายรับระหว่างรัฐบาลและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน การที่มีรายได้แหล่งใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่นภาษี ทรัพย์สิน (ใหม่) ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีที่มาจากรฐานเงินได้ของประชาชน ฯลฯ ล้วนเป็นแหล่ง รายได้ที่มีการกำหนดให้เป็นรายได้ของหน่วยปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศ ซึ่งประเทศไทย นำที่จะเริ่มต้นพิจารณาพัฒนาแหล่งรายได้เหล่านี้เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ นอกจากการออกแบบเป็นแหล่งรายได้ใหม่แล้ว ยังต้องคำนึงการใช้แหล่งรายได้เพื่อเป็น เครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับ ดูแลการบริหารจัดการของ ประชาชน และยังรวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมของการติดตามและตรวจสอบผลของการทำงาน ของผู้บริหารท้องถิ่นที่เริ่มนับตั้งแต่การร่วมออกเสียงเลือกผู้บริหาร และการใช้สิทธิแสดง ความคิดเห็นต่างๆ ต่อการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น (Voice and Exit) เพื่อเป็นกลไก ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจฯ ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ อย่างไรก็ตามแม้กรอบการวิเคราะห์ที่ได้ นำเสนอมามีจำกัดเพียงมิติเดียว แต่ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นไว้ว่ายังมีภารกิจที่ต้องปรับปรุงกลไกปัจจัยทั้งหลายให้เกื้อหนุนซึ่งกันและกันในการผลักดันการกระจาย อำนาจฯ ไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. (2542). **รัฐบาล – ท้องถิ่น ใคร ควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชรินทร์ มีโกคี และคณะ. (2547). “การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” รายงานวิจัยเรื่อง นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น. เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2544). “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญ 2540” บทความเสนอใน **การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2544**. จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2553). **การคลังท้องถิ่น**. รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- _____. (2553). **นโยบายการคลังสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : แพลน พรินติ้ง.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น** กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ไพบุลย์ ช่างเรียน. (2514). **ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทสู่นครหลวง**. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2514). **ทฤษฎีและทางปฏิบัติในการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2516). **การปกครองมหานคร**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- _____. (2522). **การปกครองมหานคร เปรียบเทียบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2525). **เค้าโครงการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นของแหล่งชุมชนแออัด**. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2525). **แผนพัฒนาจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีการวางแผนจังหวัดชัยนาท**. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2526). **การบริหารเมืองพัทยา ศึกษาความสัมพันธ์ต่างระดับ**. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- ไพบุลย์ ช่างเรียน. (2532). การคลังท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองและการบริหาร. ม.ป.พ.
- _____. (2532). วัฒนธรรมกับการบริหาร. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์.
- _____. (2532). รายงานการวิจัยเรื่องการคลังท้องถิ่นกับการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองและการบริหาร. ม.ป.พ.
- _____. (2529). การเพิ่มรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพหุสันติคม จังหวัดชลบุรี. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2531). การบริหารผังเมือง : ทฤษฎีและแนวทาง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2538). การกระจายรายได้จากรัฐบาลกลาง : มาตรการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2543). สิ่งแวดล้อมกับการบริหาร. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไพบุลย์ ช่างเรียน และคณะ. (2533). รายงานการวิจัยเรื่องการประเมินผลการประชุมคณะรัฐมนตรีภูมิภาค. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไพบุลย์ ช่างเรียน และพิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. (2544). องค์การในขนาดต. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2544). “ความท้าทายการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นไทย” ใน **นหริติเศรษฐกิจบุตร : 60 ปี กิรตยาจารย์ เล่มหนึ่ง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Alm, James; Aten, Robert and Bahl, Roy. (2001). “Can Indonesia Decentralize Successfully? Plan, Problems and Prospects,” Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, Roy W. and Linn, Johannes. (1992). **Urban Public Finance in Developing Countries**. Washington D.C., Oxford University.
- Bailey, Stephen J. (1999). **Local Government Economics : Principles and Practices**. Macmillan.

- Bird, Richard. (April, 2000). "Intergovernmental Fiscal Relations: Universal principles, Local Applications," **Working Paper #00-2**. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bird, Richard, and Francois Vaillancourt. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: an Overview," in **Fiscal Decentralization in Developing Countries**. edited by Richard Bird, and Francois Vaillancourt, Cambridge, Cambridge University.
- Boex, Jamie, and Jorge Martinez Vazquez. (2004). Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons. **Working Paper 04-21**. Andrew Young School of Public Policies Study, Georgia State University.
- Davoodi, Hamid, and Heng-fu Zou. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth : A Cross Country Study. **Journal of Urban Economics**, **43**, pp. 244-257.
- Dubravko, M. (1996). Intergovernmental Relations and Local Public Finance in Japan. **IMF Discussion Paper**. Washington D.C.
- Ebel, Robert and Serdar, Yilmaz. "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization," Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Gargan, John J. (1997). **Handbook of Local Government Administration**. New York : Marcel Dekker.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard, Bird. (1998). Rethinking Decentralization at the World Bank. **World Bank Discussion Paper**. Washington D.C., World Bank.
- Martinez-Vazquez, Jorge, and Robert, M. McNab. (2001). Fiscal Decentralization and Economic Growth. **Working Paper #0101**. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Mochida, Nobuki. (2000). Taxes and Transfers in Japan's Local Finances. in **Local Government Development in Post-War Japan** edited by Michio Muramatsu, Farrukh Iqbal, and Ikuo Kume, Oxford University.
- Musgrave, Richard. (1959). **The Theory of Public Finance**. New York : McGraw-Hill.

- Oakerson, R. J. (1987). **Local Public Economics : Provision, Production, and Governance, Intergovernmental Perspective, 13**, pp. 20-25.
- Oates, Wallace. (1972). **Fiscal Federalism**. New York : Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Oates, Wallace. (1991). Fiscal Federalism: an overview. in **Decentralization, Local Governments and Market : Toward a Post-Welfare Agenda**, ed by Robert J. Bennett, Oxford : Clarendon.
- . (1993). An Essay on Fiscal Federalism. **The Journal of Economic Literature, 37** (3), 1120-1149. Paper, WP/97/114.
- Oates, Wallace E. (1996). Taxation in a Federal State : The Tax Assignment Problem. **Public Economics Review**, pp. 35-60.
- Prud'homme, Remy (1995). On the Dangers of Decentralization. **World Bank Economic Review, 9**.
- Quigley, John M. (1997) "Fiscal Federalism and Economic Development: a Theoretical Overview," in **Government for the Future : Unification, Fragmentation and Regionalism**. eds. by Ake E. Anderson, Bjorn Harsman, and John M. Quigley, Amsterdam : Elsevier.
- Rubin, I.S. (ed.). **New Directions in Budget Theory**. State University of New York.
- Shah, Anwar. (1994). **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**. Washington, D.C. : The World Bank.
- Shah, Anwar and Zia, Qureshi (1994). **Intergovernmental Fiscal relations in Indonesia: Issues and Reform Options**. Washington D.C. : The World Bank.
- Smoke, Paul. (2001). Fiscal Decentralization in Developing Countries : Review of Current Concepts and Practice. **Democracy, Governance and Human Rights, Program Paper Number 2 United nations Research for Social Development**.
- Tanzi, Vito. (1997). "The Changing Role of the State in the Economy," **IMF Working**.
- . (2001). "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization," **Carnegie Endowment Working Papers # 19**, Economic Reform Project, Global policy Program.
- Tiebout, Charles. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. in **Journal of Political Economy, 64**, pp. 416-424.

Webster, Douglas. (2002). **Implementing Decentralization in Thailand.** the Road Forward, World Bank.

World Bank. (2000). **Thailand : Public Finance in Transition.** Washington, D.C.

ภาคผนวก ก
แบบรายงานการไปทำวิจัย / ศึกษาดูงาน ณ ประเทศอินเดีย

แบบรายงานการไปทำวิจัย / ศึกษาดูงาน ณ ประเทศอินเดีย

1. ข้อมูลทั่วไป

1.1 ชื่อ นาย จิตประพัฒน์ นามสกุล สายโสภา

1.2 ตำแหน่ง อาจารย์

1.3 ที่อยู่ทำงาน โทรศัพท์

145/9 อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ ชั้น 2 บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ถนนสุขุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

หมายเลขโทรศัพท์ 02 241 7191 - 5 ต่อ 4172

หมายเลขโทรสาร 02 243 3408

อีเมล Tomdusit @ yahoo.com Tomdusit1971 @ hotmail.com

1.4 ที่อยู่บ้าน โทรศัพท์ และโทรสาร

79/88 หมู่ 10 หมู่บ้านศุภาลัยวิลล์ วงแหวน-รัตนธิเบศร์ ตำบลบางแม่นาง อำเภอ
บางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี 11400 หมายเลขโทรศัพท์มือถือ 089-6678932

1.5 เรื่องที่ไป (ทำวิจัย ปฏิบัติการวิจัย ดูงานวิจัย)

การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย (Fiscal Decentralization in India)

1.6 สาขาวิชาการ การปกครอง (Governance)

1.7 ระยะเวลาที่ไป (ตั้งแต่วันที่ เดือน พ.ศ. ถึงวันที่ เดือน พ.ศ.)

วันที่ 1 เมษายน 2554 ถึง 19 เมษายน 2554

1.8 ชื่อผู้รับรอง (Host scientist) และสถาบัน

Dr. K.N. Jehangir, Mr. M.A. Jawaid, Dr. S.M. Verma, Indian Council of Social
Science Research (ICSSR), Professor Dr. Surjit Singh Member Secretary & Director
Institutional of Development Studies, Jaipur , Institute for Social and Economic Change
(ISEC) Bangalore, Institute of Social Sciences,

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

2. กิจกรรมการเก็บข้อมูล

การเดินทางไปเก็บข้อมูล ณ ประเทศอินเดีย ระหว่าง วันที่ 1 เมษายน 2554 ถึง วันที่ 19
เมษายน 2554 ดังมีรายละเอียดดังนี้

วันที่ 1 เมษายน 2554 – เดินทางจากสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิ กรุงเทพฯ – เดลี
สายการบินไทย TG 323 ถึงสนามบินนานาชาติอินทิรา คานธี (IGI) เวลา 10.35 น. โดยได้รับ

การต้อนรับจากเจ้าหน้าที่ Indian Council of Social Science Research (ICSSR) กระทรวงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Human Resource Development) เพื่อวางแผนการเก็บข้อมูลการวิจัยร่วมกับ Dr. K.N. Jehangir, Mr. M.A. Jawaid, Dr. S.M. Verma, ที่ Post Box No 10528, Chintan Guest House, Campus at JNU Institutional Area, Aruna Asaf Ali Marg, New Delhi, 110067 Email: info@icssr.org Website: www.icssr.org

วันที่ 2 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ National Social Science Documentation Centre (NASSDOC) 35 Ferozeshah Road, New Delhi- 11001 Tel: 23385959

วันที่ 3 เมษายน 2554 – ศึกษา ตูงาน ชุมชน Old Fort, Greater Kailash, Lotus Temple, New Delhi

วันที่ 4 เมษายน 2554 – สัมภาษณ์ Dr. Sanjay Kumar Centre for the Study of Developing (CSDS) เลขที่ 29, Rajpur Road Delhi-11054 Tel: 23927574, 239227515 Email: director@csdsdelhi.org

วันที่ 5 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ Center for Political System (CPS) Jawaharlal Nehru University (JNU), New Delhi- 110067 Tel: 26704415

วันที่ 6 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ Centre Library, Jawaharlal Nehru University (JNU), New Delhi- 110067

วันที่ 7 เมษายน 2554 – เดินทางโดยรถยนต์ จาก Delhi ถึง Jaipur, รัฐ Rajasthan สัมภาษณ์ Professor Dr. Surjit Singh Member Secretary & Director Institutional of Development Studies, Jaipur, เลขที่ 8B Jhalana Institutional Area 302004

วันที่ 8 เมษายน 2554 – เข้าร่วมงานสัมมนา India-China Meeting Conference “Meaning of Change” ณ Hotel Jaipur Palace, Sahakar Marg, Tonk Road, Jaipur Tel: 91 141 2743161, 62, 63, 64 Fax: 01 141 2743166 Email: hipj@sancharnet.in Website: www.jaipurpalace.com

วันที่ 9 เมษายน 2554 – เข้าร่วมงานสัมมนา India-China Meeting Conference “Meaning of Change” ณ Hotel Jaipur Palace

วันที่ 10 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ Rajasthan University, Hawa Mahal, Amer Fort, Jaisalmer, Lake Palance, Udaipur

วันที่ 11 เมษายน 2554 – เดินทางโดยรถยนต์ จาก Jaipur ถึง Delhi

วันที่ 12 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ Institute of Social Sciences, Library, เลขที่ 8 Nelson Madela Road, New Delhi -110 070

วันที่ 13 เมษายน 2554 – เดินทางโดยเครื่องบิน จาก Delhi ถึง Bangalore สายการบิน แอร์อินเดีย AI-403 ถึง Bangalore, รัฐ Karnataka เวลา 19.10 น.

วันที่ 14 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ Institute for Social and Economic Change (ISEC) Dr. V.K.P.V. Rao Road, Nagarabhavi, Bangalore, 560072, Tel: 91 08023215468, 23215519 Fax: 23217008 Email: admn@isec.ac.in ISEC Guest House, Email: registrar@isec.ac.in

วันที่ 15 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ ISEC Library <http://www.isec.ac.in/Library>

วันที่ 16 เมษายน 2554 – สัมภาษณ์ นักศึกษาปริญญาเอก Benson Thomas M, PRC Institute for Social and Economic Change (ISEC) Nagarbhavi, Bangalore-72 Karnataka, India Mobile: 07829498212 Email: bensonthomasm@gmail.com; benson@isec.ac.in Bangalore University

วันที่ 17 เมษายน 2554 – เดินทางจาก Bangalore ถึง Delhi สายการบินแอร์อินเดียน AI-503 ถึง Delhi เวลา 19.10 น.

วันที่ 18 เมษายน 2554 – ศึกษา เก็บข้อมูลที่ Centre Library, Jawaharlal Nehru University (JNU), New Delhi- 110067

วันที่ 19 เมษายน 2554 – เดินทางกลับประเทศไทย สายการบินไทย TG 316 ณ สนามบินนานาชาติอินทิรา คานธี (IGI) New Delhi เวลา 23.30 น.

2.1 สิ่งที่เกิดขึ้น รู้เห็นหรือได้รับการถ่ายทอดใหม่ให้ชัดเจน โดยเปรียบเทียบกับสิ่งที่มีอยู่ในประเทศไทย

ตามกฎหมายการกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการกระจายอำนาจการคลังมาสิบกว่าปีก่อน วัตถุประสงค์หลักในการกระจายอำนาจหน้าคือการคลังจากการบริหารระดับชาติไปสู่ระดับการบริหารระดับท้องถิ่น นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ที่มีกฎหมายระบุขอบเขต ทิศทาง และที่สำคัญที่สุดระยะเวลาในการดำเนินการกระจายอำนาจการคลัง ได้มีกฎหมายเร่งให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจการคลัง ซึ่งเต็มไปด้วยจุดอ่อนที่เป็นผลลัพธ์จากความเตรียมพร้อมที่ไม่เหมาะสมทั้งเชิงนโยบาย และระดับการนำไปปฏิบัติ ผู้นำการเมืองไทยและนักวิชาการบางคนได้นำเสนอทิศทางที่แตกต่างกัน โดยมีการนำเสนอข้อแนะนำ ความคิดเห็น ประเภท ลักษณะ สถานการณ์กระจายอำนาจการคลัง ว่าควรกำหนดเป็นวาระของรัฐบาล ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ส่งสัญญาณนำเสนอมาตรการข้อคิดเห็นที่ควรปฏิบัติได้ ปัญหายังคงมีอยู่ต่อไปว่าทำอย่างไร รูปแบบไหน ซึ่งระดับการกระจายอำนาจการคลังได้ถูกยอมรับมากขึ้น

สำหรับรัฐบาลไทยได้มีความกดดันที่เพิ่มขึ้นหลากหลายเหตุผล ในการปฏิรูปการคลัง ความจำเป็นในการกระจายงบประมาณที่มีจำนวนสูงขึ้น การให้สิทธิและสวัสดิการที่

สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ ความเรียกร้องในการกระจายอำนาจและความจำเป็นในการปรับรายรับให้องค์กร การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการโอนรายรับจากอัตราปัจจุบันร้อยละ 25 ให้เพิ่มขึ้นในอนาคตเป็นร้อยละ 35 ซึ่งการกระจายอำนาจในปี พ.ศ.2542 กำหนดเงื่อนไขว่าการโอนรายรับให้การปกครองท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 การกำหนดเป้าหมายเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 นับว่าเป็นจุดหมายและความคาดหวังในการส่งเสริมสนับสนุน การกระจายอำนาจ ความคาดหวังว่ารัฐบาลจะกำหนดกฎหมายใหม่ในอนาคตอันใกล้ โดยเฉพาะกฎหมายภาษีทรัพย์สิน และภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับรายได้สำหรับองค์กรส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มการเงินสาธารณะในด้านการศึกษา สาธารณะสุขและสวัสดิการสังคม

ในปี พ.ศ. 2552 ภาษีทรัพย์สินได้รับความสนใจจากสาธารณะชนอย่างจริงจัง เมื่อรัฐบาล ชุตนาชอภิสัทธี เวชชาชีวะ ได้ประกาศแผนการกำหนดกฎหมายใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง สำคัญสำคัญของกฎหมายใหม่นี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ให้ถูกยอมรับ ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นได้จัดเก็บภาษีสองรูปแบบสำหรับที่ดินและโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของราคาที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่แท้จริง โครงสร้างภาษีได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นอัตราภาษีถอยหลัง มีช่องว่างและมีการละเว้นเลือกปฏิบัติกว่าร้อยละ 75 ของที่ดินและโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ที่ดินและอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยไม่คำนึงถึงฐานะ ความรวย ความยากจน การปฏิบัติจริงได้ถูกละเว้น ไม่คำนึงถึงรายได้ รายรับของผู้เป็นเจ้าของ นักสังคมศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ได้ให้คำแนะนำไว้ว่า ภาษีทรัพย์สินได้รับการสนับสนุนหลาย ๆ เหตุผลดังนี้ 1) ภาษีรายรับสามารถเพิ่มขึ้นมากกว่า 3-4 ครั้ง และ 2) การกระจายรายได้มีผลกระทบจากคนรวยสู่คนจน ความเชื่อต่อการตรวจสอบผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงชุดการปฏิรูปการคลัง โดยใช้การสำรวจข้อมูลครัวเรือนในปี พ.ศ. 2549 เป็นฐานการคำนวณ รวมทั้งศึกษาหัวข้อผู้แบกรับภาระภาษี ซึ่งรัฐบาลมีผลประโยชน์ในการใช้จ่ายและการวิเคราะห์สวัสดิการ

นโยบายชุดการคลังจะประกอบด้วย ก) ภาษีทรัพย์สินถูกจัดเก็บพื้นที่ดินเกษตรกรรม พื้นที่โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างที่แตกต่างจากพื้นที่อยู่อาศัยและเชิงพาณิชย์ ข) รัฐบาลใช้จ่ายในรูปแบบของการโอนย้ายรายได้กลุ่มเป้าหมายสำหรับครัวเรือนยากจน และอนุญาตให้จูงใจแรงงานไม่เป็นทางการได้รับการยกเว้นและสร้างสรรค์รูปแบบใหม่ในเครือข่ายสังคม ครัวเรือนผู้จ่ายภาษีรวมถึงผู้ครอบครองที่ดินทำการเกษตร ที่อยู่อาศัย และโรงเรือนเชิงพาณิชย์ ภาษีทรัพย์สินยังคงยกร่างรูปแบบอย่างเป็นทางการ เกี่ยวโยงถึงพระราชบัญญัติที่ดินและโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง โดยระบุเกณฑ์การจัดเก็บภาษีบนพื้นฐานราคาทรัพย์สิน อัตราภาษีซึ่งคาดการณ์ไว้ 3 อัตรา เงื่อนไขว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูง เพื่อชดเชยว่างผลประโยชน์การเก็งกำไรที่ดิน และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการ ได้แก่ เทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรประเมินค่าที่ดินกลาง ฯลฯ ภาคครัวเรือนรวมหมายความว่า ครัวเรือนปกติทั่วไป และสิ่งที่มีอยู่ตามกฎหมาย รวมถึงที่ดินที่รัฐวิสาหกิจครอบครอง ที่ดินไร่นา ที่อยู่อาศัย ร้านค้า โรงแรมและภัตตาคาร โรงงานและอื่น ๆ รวมถึงครัวเรือนปกติทั่วไปที่ถูกครอบครองมากกว่าทรัพย์สินกว่าหนึ่งรูปแบบ

ค่าใช้จ่ายรัฐบาลตามแนวความคิดนี้จะผูกขาดเฉพาะรูปแบบการโอนรายได้ซึ่งมีวัตถุประสงค์ได้แก่ การโอนรายได้ให้ช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานที่ไม่เป็นทางการ ผู้ซึ่งถูกกีดกันตัดสิทธิ์จากเครือข่ายคุ้มครองทางสังคม และถูกพิจารณาว่าด้อยโอกาส เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนความเท่าเทียมทางสังคม แนวทางใหม่ของความมั่นคงปลอดภัยทางสังคมจะเริ่มต้นขึ้น และผู้ใช้แรงงานที่ไม่เป็นทางการจะถูกเชิญให้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ลักษณะ 2 รูปแบบองค์กรที่เป็นไปได้ซึ่งเกี่ยวกับสัญญาช่วยเหลือกลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งคาดหวังว่าจะขยายรวมถึงพื้นที่ในชนบท และกลุ่มผู้ได้รับเงินบำนาญ ผู้ได้รับเงินช่วยเหลืออาชีพซึ่งคาดหวังว่าจะขยายรวมถึงพื้นที่ในชนบทเช่นกัน สมาชิกมีภาระผูกพันในการชำระกำหนดการช่วยเหลือรายเดือนหรือรายไตรมาส หรือพื้นฐานรายปี และให้ได้รับสิทธิสวัสดิการที่กำหนด รวมถึงบำนาญผู้สูงอายุ และอื่น ๆ ตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนด รัฐบาลจะช่วยเหลือกองทุนตามข้อตกลงของสมาชิกร่วมกันทุกคน อาจตีความได้ว่าเป็นการช่วยเหลือเชิงหุ้นส่วน ประชาชนยอมรับการกระตุ้นเชิงบังคับให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในขณะที่การทำงานสำหรับสวัสดิการสิทธิบำนาญผู้สูงอายุที่จะได้รับการโอนสามารถทำได้ทั้งเงินสดหรือเงินผ่อนขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการกองทุน เพื่อลดความยากจน โครงการสามารถบริหารจัดการโดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ชุมชน หรือหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร

ส่วนประเทศอินเดียเป็นประเทศสหพันธรัฐ ซึ่งมีระบบการคลังของแต่ละรัฐ ซึ่งกำลังมีระดับการกระจายอำนาจการบริหารอย่างมากทั้งใน 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดและพัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันปंचायतराज (Panchayati Raj Institutions) และมีการถ่ายโอนอำนาจไปสู่องค์กรการเมืองท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการออกแบบการกระจายอำนาจ ที่มีผลลัพธ์ผลกระทบโดยตรง ตั้งแต่ระดับการวางแผนจากส่วนกลาง การนำไปปฏิบัติและกระตุ้น และการประเมินผล ปัจจัยความรับผิดชอบ แนวความคิด การนำไปปฏิบัติ การกระตุ้น และการรายงานปัญหา สาเหตุที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวโทษถึงการรวมศูนย์ซึ่งมีอยู่ตามปกติวิสัย ในระบบการบริหารจัดการจากบนลงสู่ล่าง ดังที่ปรากฏแพร่หลายในประเทศอินเดีย โครงสร้างการปกครองแบบสหพันธรัฐ ระดับการปกครองส่วนกลางและการกระจายอำนาจ 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนแต่ละรัฐ และส่วนท้องถิ่น ระดับเขตจังหวัดและเทศบาล การขาดความชัดเจนในการวางแผน การนำไปปฏิบัติและกระตุ้น และการประเมินผล ซึ่งเป็นสาเหตุให้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ขาดประสิทธิภาพหรือแม้แต่ว่าผลลัพธ์เชิงลบ การทำความเข้าใจแนวความคิดระดับการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจ มีความสำคัญในการพิจารณาช่วง

ความต่อเนื่องจากผลรวมการรวมศูนย์อำนาจไปสู่ผลรวมการกระจายอำนาจ ซึ่งความเป็นไปได้
อย่างเป็นทางการและปรากฏเป็นความจริงได้ในบางประเทศ การสร้างแนวความคิดซึ่งใน
บางประเทศแต่ไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง

การขยายออกอย่างต่อเนื่องระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและสิ่งที่เป็นคู่กัน แนวคิด
ของระดับการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจที่เป็นขั้นตอนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ขั้นตอน
สามารถเกิดขึ้นซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์หลากหลายในปัจจุบันเชิงประวัติศาสตร์ การเมือง
การบริหาร สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ จำเป็นต้องเกิดขึ้นในความคิดที่มีหน้าที่
สลบซับซ้อนและไม่เกินกว่าการคิดด้านหนึ่ง หน้าที่ไม่สามารถบังเกิดขึ้นเกี่ยวกับชุดรูปแบบหรือ
การเปลี่ยนแปลงที่เท่าเทียมในความแตกต่างในบริบทต่าง ๆ การกระจายอำนาจจำเป็นต้องมี
การประเมินค่าซึ่งมีอยู่เป็นปกติวิสัยในธรรมชาติ รูปแบบการกระจายอำนาจมี 3 ด้านกว้าง ๆ
ได้แก่ การเมือง การคลัง และการบริหาร ประเทศสหพันธรัฐต่าง ๆ หรือประเทศที่มีใช้
สหพันธรัฐมีระดับความแตกต่างในทั้ง 3 ด้านของการกระจายอำนาจ ที่มีรูปแบบการกระจาย
อำนาจในภาพรวมของประเทศ นอกจากนี้การกระจายอำนาจมีแนวความคิดกว้าง ๆ ที่เป็น
ประโยชน์สู่การกำหนด รวมถึงองค์ประกอบของการถ่ายโอนอำนาจและการกระจายอำนาจ
ขณะที่การถ่ายโอนอำนาจเกี่ยวข้องกับการเมือง การคลัง และการบริหาร การกำหนดและ
การจัดสรรรายได้ และความรับผิดชอบ ประกอบด้วยอย่างเป็นนัยระดับของความมีอิสระ
การแบ่งอำนาจมีความหมายว่าคำตอบของโจทก์ว่าอำนาจส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ใน
การจัดเก็บรายได้และความรับผิดชอบก้าวข้ามความแตกต่างเชิงพื้นที่ตั้ง ปราศจากทุก ๆ ระดับ
ของความมีอิสระในแต่ละระดับ

25 ปีที่ผ่านมาแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น การเรียกร้อง
และการแสดงความคิดเห็นของสาธารณชนมากมายมหาศาลต่อการกระจายอำนาจของประเทศ
ที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาชาติต่าง ๆ รายละเอียดแนวความคิดการกระจายอำนาจที่ได้รับ
การยอมรับและมีการโต้แย้งในด้านต่าง ๆ แนวความคิดการกระจายอำนาจได้ถูกพิจารณาตรงประเด็น
สำหรับหลาย ๆ เหตุผล หลักการสำคัญในการพิจารณาการกระจายอำนาจมีดังนี้

การพิจารณาด้านประสิทธิภาพ แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการของรัฐ
โดยองค์การปกครองท้องถิ่นมากกว่าการปกครองส่วนกลาง เมื่อตัวแปรอื่น ๆ ของการให้บริการ
รัฐ รวมถึงคุณภาพที่สม่ำเสมอ ความใกล้ชิดประชาชนในการให้บริการ หน่วยงานท้องถิ่น
ดูเหมือนมีประสิทธิภาพมากกว่าในการจัดหาและจัดส่งการให้บริการสู่ประชาชนในท้องถิ่น

การพิจารณาด้านประสิทธิผล ความได้เปรียบที่เหนือกว่าของการกระจายอำนาจเป็น
ที่รับรู้ ดังข้อเท็จจริงว่าองค์การปกครองท้องถิ่นสามารถสร้างความชื่นชอบของประชาชนในพื้นที่
ห่างไกล และสามารถตอบสนองได้มีประสิทธิภาพมากกว่าอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลาง
การรับรู้ของสองวัตถุประสงค์ของประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยแท้จริง การกระจายอำนาจ
มีเสน่ห์ดึงดูดมหาศาล

การพิจารณาด้านความถูกต้องเที่ยงธรรม วัตถุประสงค์ที่เพิ่มขึ้นจากประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความได้เปรียบที่เหนือกว่าของการกระจายอำนาจ โดยการปกครองสู่ระดับล่าง ลงมา การตัดสินใจที่มากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วม การเข้าร่วมและสัมฤทธิ์ผล ความถูกต้อง เที่ยงธรรม ดังวัตถุประสงค์ ดังนั้นการกระจายอำนาจเห็นอย่างชัดเจนว่าสามารถนำ ความปรารถนาตามวัตถุประสงค์ ด้านประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิผล และด้านความถูกต้อง เที่ยงธรรมเรียงตามลำดับ

การพิจารณาด้านการคลัง จากวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิผล และ ด้านความถูกต้องเที่ยงธรรมเรียง ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจมีนัยสำคัญว่า การส่งเสริมสนับสนุนด้านการคลัง นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ สิ่งที่สมควรได้รับ ทั้งหมดของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ ที่มีความกว้างขวางซึ่งถูกยอมรับว่า การกระจายอำนาจสามารถสนับสนุนการพัฒนา ตอกย้ำความรับผิดชอบ ลดการทุจริต คอร์รัปชัน ป้องกัน การจับยึดนโยบาย นำไปสู่การมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นในการตัดสินใจในส่วน ของทั้งที่ถูกกดขี่และผู้หญิงถูกนำไปเกี่ยวข้องในการก่อตัวนโยบายและการนำส่งการบริการ

2.2 หัวข้อ ขอบเขต และวิธีวิจัยที่ตั้งใจจะไปทำวิจัยนั้น เมื่อนำไปปฏิบัติจริงใช้ได้มากน้อย เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และมีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวอย่างไร

แนวโน้มสู่การกระจายอำนาจในอินเดียได้มุ่งเน้นอย่างมาก นับตั้งแต่สมัยจารีต ประเพณีในอดีต ปรัชญามหัตมะ คานธี เมื่อได้รับอิสรภาพเป็นเอกราชของอินเดีย เมื่อไม่นาน มานี้เป็นปรากฏการณ์โดยเกิดขึ้นพร้อมกัน ลำดับชั้นการบริหารของอินเดียได้มุ่งเน้นเพียงระดับ การปกครองส่วนกลางและการปกครองแต่ละรัฐ โดยปราศจากการตระหนักถึงความสำคัญกับ การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถูกแบ่งแยกเป็นสามระดับเขตอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ในการแก้ไข กฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 73 และมาตรา 74 กฎหมายกำหนดในบทนำของกำหนดการที่ 11 และกำหนดการที่ 12 กำหนดพลัง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรการปกครอง ท้องถิ่นในชนบท และเทศบาล ตามลำดับ

การตรวจสอบว่าจะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอย่างไร ในการยกระดับประสิทธิผลของ แนวทางและความช่วยเหลือการกระจายอำนาจการบริหารที่ครอบคลุมการโอนอำนาจของ ส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่น ไม่แต่เพียงเท่านั้นการกระจายอำนาจการบริหาร และอำนาจทาง การเมือง โดยปราศจากผู้ดูแลที่อิสระ นอกจากนั้นที่เป็นส่วนหนึ่งที่จำเป็นปกป้องเป็นพิเศษของ องค์กรการเมืองปกครองท้องถิ่นมีการจัดหาโดยมีเงื่อนไขว่าถูกสร้างขึ้นสำหรับการปรับปรุง หลักความรับผิดชอบต่อประชาชน การมีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นในการตัดสินใจ ลดการบริหารที่ล่าช้า ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ยกตัวอย่างการรวมศูนย์ระบบราชการ การปรับปรุงเป้าหมายให้ ดียิ่งขึ้น ทั้งทางด้านประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิผล และด้านความถูกต้องเที่ยงธรรมให้พัฒนาขึ้น ในระดับท้องถิ่น ขณะที่มีการศึกษาต่าง ๆ การตรวจสอบที่มากขึ้น ๆ ทั้งด้านแนวคิดทฤษฎีหรือ ระดับการปฏิบัติงาน ความพยายามที่จะเห็นการปฏิบัติได้จริงระหว่างการรวมอำนาจส่วนกลาง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และประสิทธิผลของแนวทางและผู้ดูแลการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการในกรอบการทำงานสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนประสิทธิผลอย่างแท้จริง

3. ผลที่ได้รับ

โปรดระบุข้อมูลที่ได้รับจากการไปทำวิจัยโดยรายงานให้มีรายละเอียดและเนื้อหามากที่สุด ซึ่งประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเรื่องที่ทำวิจัยโดยบรรยายถึง

3.1 ผลการวิจัย ข้อค้นพบ ที่สำคัญต่อการศึกษ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำผลการวิจัยที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ และวิธีการประยุกต์ ผลการวิจัยนั้น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์

อาจสังเกตได้ว่าความพยายามที่พื้นถิ่นสภาพการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ซึ่งปัจจุบันยังไม่เพียงพอ การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 73 และมาตรา 74 ระบอบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานการกระจายอำนาจการปกครอง ขยายใหญ่และมีขอบเขตหน้าที่กระจายอำนาจการเงินไปสู่การปกครองท้องถิ่น ทำให้แน่ใจว่าข้อกำหนดที่ได้รับมอบอำนาจ ซึ่งการปรากฏขึ้นอีกครั้งของระบบปंचायतराज (Panchayati Raj) ที่ได้จัดตั้งขึ้นให้สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลง กระบวนทัศน์การพัฒนา และความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนกิจกรรมการพัฒนาสถาบันปंचायतराज ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีการถ่ายโอนอำนาจเพิ่มขึ้น ในการจัดการทรัพยากร เพื่อที่จะสามารถมอบหมายหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

สังเกตได้ว่าอำนาจและหน้าที่ที่มอบหมายให้สถาบันปंचायतराजมีความซ้ำซ้อนกันในเชิงพื้นที่ หน้าที่และความรับผิดชอบ ระหว่างการบริหารงานแผ่นดินในสามระดับของสถาบันปंचायतराजมีความกำกวมไม่ชัดเจน บ่อยครั้งบางหน้าที่ที่ดำเนินการโดยระดับสองหรือสามชั้น การบริหารของสถาบันปंचायतराज ยกเว้นรัฐฮารยาณา (Haryana) รัฐหิมาจัลประเทศ (Himachal Pradesh) รัฐมัธยประเทศ (Madhya Pradesh) ไม่มีรัฐใดที่ได้รับมอบหมายหน้าที่หรือการจัดสรรแบ่งอำนาจไปสู่ความแตกต่างของสถาบันปंचायतराจบนพื้นฐานความชัดเจนในหลักการต่าง ๆ ซึ่งทางออกของการซ้ำซ้อนในหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อาทิ หน่วยงานการพัฒนาชนบทระดับเขต (District Rural Development Agency (DRDA) สภาการพัฒนาในระดับเขต (District Development Council (DDC) คณะกรรมการการวางแผนระดับเขต (District Planning Committee (DPC) ฯลฯ ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่เดียวกันภายใต้แนวทางการพัฒนาชนบท อีกทั้งความอ่อนแอเชิงโครงสร้างของสถาบันปंचायतराจ ความเหมาะสมในอำนาจหน้าที่ เกณฑ์บรรทัดฐานเชิงพื้นที่ที่ถูกยอมรับในการมอบหมาย ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันระหว่างระดับของปंचायतराज

สังเกตเห็นได้ยิ่งกว่า กระบวนการพัฒนา การวางแผนมีหน้าที่เป็นสาระสำคัญของสถาบันปंचायतराจ องค์กรภายใต้การบังคับใช้ถูกแยกเป็นส่วน ๆ ของการวิจารณ์แนวท

เศรษฐกิจ ความสามารถดำรงอยู่ การเจริญเติบโต และการส่งมอบคุณภาพการบริการสู่ประชาชนในระดับรากหญ้า ในทุกระบบของการบริหารการเงิน กลไกการตัดสินใจมีอิทธิพลสำคัญในสามกลุ่มดำเนินการ ได้แก่ 1) ผู้นำทางการเมือง 2) ข้าราชการ และ 3) สามัญชน ผู้นำทางการเมืองในประเทศอินเดียมักมีพฤติกรรมคล้ายผู้ผลิตทางการเมืองและผู้ประกอบการซึ่งมักมีเป้าหมายที่จะได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนสูงสุด ดังนั้นการเลือกตั้งทางการเมืองในประเทศอินเดีย มีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ สถาบันปัจเจกตราขมีระดับความแตกต่างกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนเงื่อนไขที่น่าเศร้า โดยปราศจากความช่วยเหลือ การแสดงความคิดเห็นของสาธารณชน สำหรับการอธิบายอย่างละเอียดบนพื้นฐานของทรัพยากรที่สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เป็นพิเศษ ข้อตกลงร่วมกันทางการเมืองเกี่ยวกับหลักการเลือกตั้ง ซึ่งยากที่จะทำให้สมบูรณ์ ดังคำกล่าวอ้างของความขัดสนทรัพยากร และการขาดกลไกการบริหารที่สมบูรณ์แบบ

การสังเกตอย่างจริงจังอีกว่า ระบบธรรมชาติของการเมืองการบริหารมีจำนวนมากน้อย ตลอดทั้งโลกนั้น ซึ่งเป็นที่น่าสนใจยิ่งว่าประเทศอินเดียประกอบด้วยความสำคัญ นับว่าเป็นตัวอย่างในการทำสัญญาที่จะส่งมอบสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ แต่ความล้มเหลวความยากไร้ความขัดสนในการทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ประกาศอย่างชัดเจนนั้น สถานการณ์ที่ดำรงอยู่เป็นไปได้อย่างเลวร้ายที่สุดในประเทศอินเดียซึ่งเป็นดินแดนต้นกำเนิด ผลงานของสถาบันปัจเจกตราขซึ่งเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงแพร่หลายทั่วไปในแต่ละรัฐ ดังตัวอย่างที่โดดเด่น อาทิ รัฐคานาตะกา(Karnataka) รัฐเคลาลาล่า (Kerala) รัฐเวสเบงกอล (West Bengal) และรัฐอุตตะระประเทศ (Uttar Pradesh)

หลักการพื้นฐานของระบบการบริหารการเงินอย่างเป็นทางการเป็นพื้นฐานการปกครองและมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองการบริหาร สำหรับผลกระทบและการทำหน้าที่อย่างราบรื่นของระบบการบริหารการเงิน ความเหมาะสมในการประสานงานระหว่างเศรษฐกิจ และอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสาระสำคัญ กระบวนการงบประมาณกระจายออกมาโดยตรงจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลเนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่อย่างพอเหมาะและมีข้อมูลที่เป็นในการแก้ปัญหาได้ในการตัดสินใจการคลังที่เหมาะสม

ผู้บริหารฝ่ายการวางแผนเป็นผู้ริเริ่มระบบของการกระจายอำนาจ การวางแผนในคำสั่งทำให้เข้าใจมากขึ้น แกนนำรัฐบาลไม่มีการมองการไกลในการสร้างความเข้มแข็ง รูปแบบวิธีการของฝ่ายที่เกิดขึ้นด้วยกัน ดังนั้น ระบบใหม่สามารถแนะนำและให้การอบรม โดยอำนาจหน้าที่เดียวที่ปราศจากพลังอำนาจความเคลือบคลุมสงสัย แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณระดับเขต ดังที่ ไม่ปรากฏในขณะความเคลื่อนไหวของแนวความคิดเดียวกันซึ่งสามารถสัมผัสได้เป็นอย่างดี เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญเขตพื้นที่หน่วยการปกครองที่ไม่มีอำนาจอธิปไตย และไม่มีการบังคับใช้ตามกรอบงบประมาณในเขตพื้นที่ที่มีอำนาจเหนือกว่า

อย่างไรก็ตามในการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของ การปกครองแบบกระจายอำนาจ เหตุผลสำหรับการนำเสนองบประมาณเขตพื้นที่ที่แยกออกไปซึ่งมีอำนาจสูงสุด

การกล่าวถึงที่มีคุณค่าของงบประมาณของชาติ ซึ่งมีอำนาจสูงสุดมีนัยสำคัญในการสะท้อนรูปแบบพิเศษของการตัดสินใจนำโดยอำนาจหน้าที่รัฐบาล ขณะการก่อตัวของความแตกต่างของโครงสร้างงบประมาณทางเลือก แนวโน้มการบริหารงบประมาณสามารถตอบสนองจุดประสงค์ของกฎหมายความรับผิดชอบทางการเงิน สังเกตอีกได้ว่าการบริหารงบประมาณตามธรรมเนียมได้ล้มเหลว ในการจัดหาข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์การคลังการเข้าถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาค ในการปฏิบัติการของรัฐบาลที่เกี่ยวกับงบประมาณของเศรษฐกิจที่ผันแปรอย่างแท้จริงของชาติ

มักจะไม่รูปแบบที่แน่นอนสำหรับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมของสถาบันปัจจุบันในประเศอินเดีย ดังนั้นรายได้ของสถาบันปัจจุบันมีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ น่าสนใจว่า การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเป็นการจัดเก็บรายได้ของการปกครองท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในระดับหมู่บ้าน และการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมน้อยมากในระดับเขตพื้นที่ บล็อก ตำบลหรืออำเภอ อีกทั้งยังสังเกตได้อีกว่า อย่างไรก็ตามหน้าที่การถ่ายโอนอำนาจทางการเงิน ภายหลังจากแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 73 และภายใต้พระราชบัญญัติ การปกครองท้องถิ่นระดับรัฐ ในระดับหมู่บ้าน เขตพื้นที่ตำบล หรืออำเภอ ต่างมีอำนาจในการจัดสรรภาษียังคงไม่ถูกนำมาปฏิบัติ นับว่าเป็นหลักฐานจากพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นว่าอำนาจการจัดสรรภาษีให้มีความแตกต่างในแต่ละระดับ แต่ละรัฐไม่มีรูปแบบที่แน่นอน การมอบหมายภาษีไม่มีอย่างมากมาย และส่วนใหญ่ของภาษี ถูกมอบหมายตามรูปแบบจารีตประเพณี จากนั้นประชาชนความไม่เต็มใจในการชำระภาษี ค่าธรรมเนียมสำหรับพลเมือง ความน่าดึงดูดใจมีสาเหตุอย่างจริงจังเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

การสังเกตจากการวิเคราะห์ได้ต่อกย้ำว่า รายได้และรายจ่ายของสถาบันปัจจุบันมีการแปรผันอย่างมากในองค์ประกอบของแหล่งรายได้ของสถาบันปัจจุบันในรัฐต่าง ๆ ในประเทศอินเดีย การวิเคราะห์อัตราการเจริญเติบโตของรายได้และรายจ่ายของสถาบันปัจจุบันแสดงให้เห็นว่ามีนัยสำคัญตามการผันแปรของการเจริญเติบโตตามรายได้และรายจ่าย เมื่อเปรียบเทียบการเจริญเติบโตของรายจ่ายสูงกว่าการเจริญเติบโตของรายได้ในองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละรัฐ สำหรับการถ่ายโอนอำนาจการเงินสู่การคลังตามความจำเป็นและเติมเต็มด้วยข้อผูกพันในหนี้สิน

การวิเคราะห์ถดถอยของรายจ่ายสุทธิและรายได้สุทธิได้แสดงรูปแบบของการใช้จ่ายในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน เขตพื้นที่ตำบล หรืออำเภอ ที่ขึ้นอยู่กับรายได้จำนวนน้อย ตัวอย่างรายได้สูงสุดการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านร้อยละ 94 ของรายจ่ายสุทธิอย่างยากที่จะบรรยาย ขณะที่เขตพื้นที่ระดับตำบลร้อยละ 70 อำเภอร้อยละ 38 ตามลำดับ อาทิ รายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ขึ้นกับรายได้ โดยประมาณสามารถกล่าวได้ว่ารายได้สุทธิของ

องค์กรปกครองท้องถิ่น มีอยู่เพียงร้อยละ 6 ร้อยละ 30 ร้อยละ 62 ของรายจ่ายสุทธิขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้าน เขตพื้นที่ตำบล หรืออำเภอ ตามลำดับ อาจสังเกตได้อีกว่าอย่างไรก็ตามรายจ่ายมหาศาลที่สำเร็จในระดับหมู่บ้าน เขตพื้นที่ตำบล หรืออำเภอด้วยไม่สามารถถ่ายโอนอำนาจทางการเงินของการพัฒนาโครงการและโปรแกรม

การสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลประชาธิปไตย มีความจำเป็นของการพัฒนาการประกอบการขนาดเล็ก และกิจกรรมอุตสาหกรรม ทำให้แน่ใจว่าโอกาสการจ้างงานด้วยตนเองที่ยั่งยืน บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น ด้วยการมองสถาบันการเงินสู่การประกอบการขนาดเล็ก และกิจกรรมอุตสาหกรรมอื่น ๆ กลยุทธ์ของจุลภาคการเงินต้องถูกจับคู่โดยกลยุทธ์สำหรับการเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมและผลิตภัณฑ์เกษตรกรรม

การจับคู่กันอย่างไม่เหมาะสมยิ่งระหว่างหน้าที่และการถ่ายโอนอำนาจทางการเงินสู่สถาบันปัญญาติราชที่มีความแตกต่างกันในแต่ละรัฐ อาทิ รัฐจันดิกา (Chandigarh) รัฐฮารยาณา (Haryana) รัฐอัครประเทศ (Andhra Pradesh) รัฐเคลาล่า (Kerala) รัฐมัธยประเทศ (Madhya Pradesh) รัฐโอริสา (Orissa) รัฐราชสถาน Rajasthan และรัฐทมิฬนาฑู (Tamil Nadu) มีการจับคู่กันอย่างไม่เหมาะสมอย่างมาก ระหว่างกองทุน หน้าที่ และผู้ทำหน้าที่ เฉพาะอย่าง ด้วยการปรากฏขึ้นของกระบวนการวางแผนการกระจายอำนาจ หรือการวางแผนจากเบื้องล่าง การมุ่งเน้นมีการขับเคลื่อนจากกฎระเบียบสู่การลดกฎระเบียบ การรวมศูนย์อำนาจสู่การกระจายอำนาจ ยิ่งกว่านั้นการปกครองตนเองอาจทำหน้าที่แทน ดังความเป็นไปได้ในการตระหนักหรืออย่างชัดเจนอย่างยิ่งขององค์กรท้องถิ่น โดยปราศจากการออกกฎหมายและข้อจำกัดทางการเมือง เขตอำเภอและองค์กรท้องถิ่นมีการตัดสินใจที่ดีที่สุดสู่การปฏิบัติปริมาณของกิจกรรมดังการตัดสินใจ โดยกระบวนการการวางแผนท้องถิ่น

ความอ่อนสมรรถนะของคณะกรรมการการวางแผนในประเทศอินเดียในการวางแผนการเงิน ข้อจำกัดการบริหารที่มีผลลัพธ์ในสถานการณ์ ก่อให้เกิดปัญหาไม่บรรลุเป้าหมายในการวางแผน การกำหนดเงื่อนไขมีความถี่บ่อยๆ สนับสนุนว่าชาวอินเดียมีการวางแผนที่ดีบนกระดาษ แต่การนำไปปฏิบัติไม่ดีเท่ากับการวางแผน ข้อเสนอแสดงนัยว่า ขณะการวางแผนของชาวอินเดียตามปรารถนาสภาพแวดล้อมของการทำงานด้วยความแม่นยำและความถูกต้อง อาจประสบความสำเร็จในการชี้ทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการมีความสอดคล้องกลมกลืนด้วยวัตถุประสงค์ แต่แทบจะไม่มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงประเด็นความเป็นไปได้และความรับผิดชอบ หนึ่งความสำคัญ การตีความตามข้อเสนอสามารถวางแผนที่เหมาะสมและสอดคล้องกันในระดับสูงของการรวมกลุ่ม แต่เป็นไปได้ยาก และน่าเสียดายที่ไม่สามารถใช้งานไม่ได้ไม่เพียงเท่านั้น เนื่องจากขาดความสอดคล้องหรือความเหมาะสม แต่การเกี่ยวข้องกับจำนวนผู้แสดงจำนวนมาก ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจไม่สามารถมีอิทธิพลในทิศทางการที่ปรารถนา โดยผู้วางแผนและผู้กำหนดนโยบาย ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามการตีความที่กระจ่างชัดอย่างมาก

การวางแผนในอินเดียได้วิเคราะห์สูงสุด ความล้มเหลว ในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่
ปรารถนา การตรวจสอบได้ กลไกการทำงานที่ประสานกัน มีขาดความชัดเจนและ
การดำเนินการที่ผิดพลาด

การจับคู่กันอย่างไม่เหมาะสมยิ่งระหว่างรายได้สุทธิกับรายจ่ายสุทธิขององค์กร
ปกครองท้องถิ่นมีเหตุผลสูงสุดของแต่ละรัฐ ภายหลังจากถ่ายโอนอำนาจของกองทุน โดย
คณะกรรมการการเงินชุดที่ 11 และคณะกรรมการการเงินแห่งรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐ
ส่วนใหญ่มักเผชิญปัญหาการขาดดุลในอัตราสูง และรัฐยังคงพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล
หลักเกณฑ์ การคงอยู่สำหรับการประเมินค่าของความจำเป็นด้านการคลัง รัฐ/อำเภอ/หมู่บ้าน
ไม่ได้ประมาณการ โดยทั่วไปคณะกรรมการการเงินเป็นผู้วัดการประเมินอย่างครอบคลุมตาม
ความจำเป็นด้านการคลัง โดยเชื่อมโยงกับการเงินและการแสดงอย่างเปิดเผยอย่างแท้จริงของ
ความจำเป็นและแนวทาง คุณสมบัติของความจำเป็นในการประเมิน ความครอบคลุมที่ชี้ชัดและ
ขยายออกไป ซึ่งการปฏิบัติ ยังห่างไกลที่จะประสบผลสำเร็จ โดยที่ไม่มีการวางแผนช่องว่างของ
รายได้ การประยุกต์การพยากรณ์อัตราการเจริญเติบโตที่แน่นอน นวัตกรรมของคณะกรรมการ
การเงินไม่มีอะไรที่ดีขึ้นมากกว่าทางเลือกระหว่างความอิสระและการจำกัดอัตรา
การเจริญเติบโต อัตราปลอมของค่าตอบแทน การลงทุนของรัฐบาลรัฐ การนำไปสู่ความก้าวหน้า
ของความจำเป็นที่ไม่มากนักซึ่งยังห่างไกลการวัดผลที่ครอบคลุมความจำเป็นที่เกี่ยวข้อง

ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องในการสร้างสรรค์ของคณะกรรมการการเงินใช้เหตุผลตัดสินว่า
ระดับรัฐ/อนุรัฐ การคลังที่เกี่ยวข้องและทำให้เกิดขึ้นเป็นเวลาการคลังที่ถูกต้อง การจัดการ
การคลัง และการควบคุมการคลัง การรายงานด้วยคำแนะนำจะมีการกำหนดมาตรฐาน ข้อตกลง
และการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสู่การคลังแห่งรัฐ และการปกครองท้องถิ่น ด้วยสามารถระบุว่าเกณฑ์
ทางออกสำหรับการประเมินค่าของความจำเป็นด้านการคลังของรัฐต่าง ๆ /อำเภอ/ตำบล/
หมู่บ้าน มีการพิจารณาว่ายังไม่เหมาะสม ดังนั้นองค์ประกอบที่วัดความล้มเหลวทางสถิติว่ามี
เหตุผล ความเชื่อถือถูกยอมรับจากการถ่ายโอนอำนาจการคลัง เกณฑ์องค์ประกอบสำหรับ
เขตพื้นที่ตามแนวนอนของการถ่ายโอนอำนาจของรัฐ อาจมีน้ำหนักมากสู่องค์ประกอบ
ที่วัดความล้มเหลว และประชากร อีกทั้งความลงรอยกันกับสถานการณ์ปัญหาหนี้แห่งรัฐ รัฐบาลแต่ละรัฐ
แต่งตั้งคณะกรรมการการเงิน สำหรับการประเมินค่าทรัพยากรการคลัง และเกณฑ์หมุนเวียน
สำหรับการถ่ายโอนอำนาจการคลัง การทำให้สอดคล้องของการกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่
องค์กรปกครองท้องถิ่น ในประเทศอินเดียนอกจากรัฐจำนวน 22 รัฐ มีเพียง 9 รัฐ รัฐบาลได้
ยอมรับคำแนะนำคณะกรรมการการเงินแห่งรัฐ ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยในประเด็น
นโยบาย ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า หลักการที่ปกครองและกระบวนการถ่ายโอนทรัพยากร และ
การถ่ายโอนหน้าที่ มีดังนี้ 1) ประสิทธิภาพ 2) ประหยัด 3) ความเหมาะสม 4) เพียงพอ
5) ความเป็นอิสระ ซึ่งหลักการขั้นต้นแห่งชาติเป็นพื้นฐานในการแนะนำกระบวนการถ่ายโอน
ภายใต้หลักการขั้นต้นแห่งชาติเชิงพื้นที่ ความยุติธรรมในการถ่ายโอนทรัพยากรบนพื้นฐาน

การมอบหมายให้รัฐบาลสหพันธ์ รัฐบาลแห่งรัฐมีการเปรียบเทียบความอ่อนแอบนพื้นฐานทรัพยากรหลาย ๆ รัฐมีการพึ่งพาเงินช่วยเหลือ งบประมาณการดำเนินการ องค์กรท้องถิ่นมีนัยสำคัญทางการคลัง ส่วนใหญ่พึ่งพาการเงินโดยสิ้นเชิงจากส่วนกลาง และรัฐบาลแห่งรัฐ อย่างไรก็ตามสถานะภาพที่เป็นส่วนพื้นฐานขององค์กรท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงการคาดการณ์สำหรับการปรับปรุงให้ดีขึ้นของสถานภาพการคลังขององค์กรท้องถิ่นต่อไป

3.2 สรุปย่อ / บทคัดย่อ

การวิจัยนี้นำเสนอการวิเคราะห์กระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย เพื่อกระตุ้นการปฏิรูปการคลังในประเทศไทย ประเทศไทยสามารถได้รับประโยชน์จากประสบการณ์จากประเทศอินเดีย ดังนี้ ก) การตัดสินใจของรัฐบาลกลางอินเดียและรัฐบาลแต่ละรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลัง ข) โครงสร้างและผลกระทบของการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับองค์กร การกระจายอำนาจการคลัง และ ค) การตรวจสอบผลกระทบนโยบาย และบทบาทของสถาบันปञ्चायतिราช (Panchayati Raj Institutions) และองค์กรการปกครองท้องถิ่น ด้านการกระจาย อำนาจการคลัง

การวิจัยนี้พยายามศึกษา เข้าใจการตัดสินใจและผลกระทบเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลังของประเทศอินเดีย โดยการสังเกตการณ์ความร่วมมือระหว่างการปกครองส่วนกลาง และ การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการดำเนินการการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย การให้คำแนะนำ ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเภท สถานภาพด้านการกระจายอำนาจและผลกระทบใน ประเทศไทย และบทเรียนจากการปกครองท้องถิ่นสู่การกระจายอำนาจการคลังในสังคมอินเดียที่มีวัฒนธรรมหลากหลาย ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย

สรุปข้อค้นพบสำคัญ ด้านความเข้มแข็งของกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) จะปรับปรุงการกระจายผลประโยชน์สู่กลุ่มต่าง ๆ ที่สืบต่อตามประเพณี ดูเหมือนไม่ให้ความสำคัญในกระบวนการการเมืองท้องถิ่น ปัญหาสำคัญสามัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่บกพร่องในประเทศอินเดีย จากแรงผลักดันในรัฐต่าง ๆ การต่อต้านจากระบบราชการและกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น รัฐหลาย ๆ รัฐในอินเดียมีแนวโน้มรักษาอำนาจจากการแต่งตั้งไว้ การถ่ายโอนการก่อให้เกิดรายได้ ค่าใช้จ่าย และการใช้จ่ายของการปกครองท้องถิ่นในชนบท ฯลฯ

อำนาจของประชาชนพลเมืองสามารถถ่วงดุลอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ บนพื้นฐานอำนาจสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลราชการ (ความรับผิดชอบจากบนสู่ล่าง) หรือจากความยินยอมทั่วไปของประชาชน (ความรับผิดชอบจากล่างขึ้นบน) หรือการผสมผสานทั้งสองทาง ในรูปแบบความคิด ความรับผิดชอบควรตั้งอยู่บนพื้นฐานปทัสถานอันแข็งแกร่งของการสื่อสารและการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ผู้วิจัยได้ข้อเสนอแนะ

เกี่ยวกับเงื่อนไข การกระจายอำนาจสามารถนำการปรับปรุงความรับผิดชอบต่อการกระจายโอกาสในสังคม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นขององค์กรประกอบในสังคมอย่างกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้ง การรณรงค์การเลือกตั้ง การเข้าร่วมประชุม การดำเนินการกิจกรรม การตกลงหว่านล้อมนอกรอบของผู้แทน ฯลฯ

2. การคลังและการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้มีอำนาจระดับสูงภายในรัฐบาล

3. การดำรงอยู่ของการแข่งขันพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการออกกฎหมาย อย่างน้อยควรขึ้นอยู่กับภาคส่วนการสนับสนุนของคนจน คนด้อยโอกาส

4. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้กลุ่มต่าง ๆ ตามจารีตประเพณี มีความกล้าหาญขึ้นในการท้าทายโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ดังนั้น การสร้างสรรค์โครงสร้างทางการเมือง โดยการกระจายอำนาจในประเทศอินเดีย มีความพอเพียงแตกต่างจากการกำเนิด การเปรียบเทียบผลประโยชน์ของแนวทางการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการสามารถมีผลต่อความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่น หน่วยการวิเคราะห์หลักการการปกครองท้องถิ่นในชนบท และสภาพหมู่บ้าน นอกจากนั้นองค์กร การปกครองท้องถิ่นที่หลากหลายในการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง จะช่วยให้เข้าใจแนวทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อรูปแบบและการเคลื่อนไหวทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง และความรับผิดชอบทางการเมือง ในสภาพหมู่บ้าน และการปกครองท้องถิ่นในชนบท นโยบายที่ได้แนะนำในการระดมการเงินการคลังสู่สถาบันปัจจุบันและให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ด้านการบริหารจัดการ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาควรตั้งอยู่บนพื้นฐาน ความต้องการจำเป็นและความเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจการคลัง (Fiscal decentralization) การปกครองท้องถิ่น (Local government) สถาบันปัจจุบัน (Panchayati Raj Institutions) ความรับผิดชอบ (Accountability) ประเทศอินเดีย และประเทศไทย (India and Thailand)

3.3 ความร่วมมือที่ได้รับจากผู้รับรอง ทั้งตัวบุคคลและสถาบัน

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ศิโรจน์ ผลพันธิน อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ศาสตราจารย์ ดร.ไพบุลย์ ช่างเรียน ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ (ราชบัณฑิต) ดร. ปารีชาติ นิตیمانพ คณะนิติบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต รศ.ดร.ทัศนีย์ ลักขณาภิชนชัช รศ.ดร. กานต์ โกวิทสมบูรณ์ และ ดร. ศรัณย์ รัตนสิทธิ์ ที่ให้ความอนุเคราะห์ ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ การสร้างแรงบันดาลใจ และให้คำแนะนำปรึกษาหารือเป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณ Indian Council of Social Science Research (ICSSR), National Research Council of Thailand (NRCT) Dr. K.N. Jehangir, Mr. M.A. Jawaid, Dr. S.M. Verma, Professor Dr. Surjit Singh Member Secretary & Director Institutional of Development Studies, Jaipur, and Dr. Sanjay Kumar Centre for the Study of Developing (CSDS) และนักศึกษาศาสตราจารย์ Benson Thomas M. ให้ความร่วมมือ คำแนะนำปรึกษาหารือในการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเทศอินเดียเป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณ คุณอัญชัน โทนต์เตียว และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่ให้ความร่วมมือ การประสานงานรวมทั้งการแนะนำช่วยเหลือในการเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลในประเทศอินเดียเป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด Jawaharlal Nehru University, เจ้าหน้าที่ห้องสมุด Institute of Social Sciences, เจ้าหน้าที่ National Social Science Documentation Centre (NASSDOC), และเจ้าหน้าที่ห้องสมุด Institute for Social and Economic Change (ISEC) ที่ให้ความร่วมมือ และคำแนะนำช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเทศอินเดียเป็นอย่างดี

4. ข้อสังเกต / ข้อคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ

ด้านความเข้มแข็งของกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) จะปรับปรุงการกระจายผลประโยชน์สู่กลุ่มต่าง ๆ อำนาจของประชาชนพลเมืองสามารถถ่วงดุลอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบนพื้นฐานอำนาจสายการบังคับบัญชาของรัฐบาล (ความรับผิดชอบจากบนสู่ล่าง) หรือจากความยินยอมทั่วไปของประชาชน (ความรับผิดชอบจากล่างขึ้นบน) หรือการผสมผสานทั้งสองทาง ในรูปแบบความคิดความรับผิดชอบควรตั้งอยู่บนพื้นฐานปทัสถานอันแข็งแกร่งของการสื่อสารและการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน

ผู้วิจัยได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเงื่อนไขการกระจายอำนาจสามารถนำการปรับปรุงความรับผิดชอบต่อการกระจายโอกาสในสังคมให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นขององค์กรประกอบในสังคมอย่างกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การใช้สิทธิเลือกตั้ง การรณรงค์การเลือกตั้ง การเข้าร่วมประชุม การดำเนินการกิจกรรม การตกลงหว่านล้อมนอกรอบของผู้แทน ฯลฯ
2. การคลังและการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้มีอำนาจระดับสูงภายในรัฐบาลอย่างจริงจัง
3. การดำรงอยู่ของการแข่งขันพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการออกกฎหมายอย่างน้อยควรขึ้นอยู่กับภาคส่วนการสนับสนุนของคนจน คนด้อยโอกาส
4. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้กลุ่มต่าง ๆ ตามจารีตประเพณีมีความกล้าหาญขึ้นในการทำหายโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง โดยการกระจายอำนาจในประเทศอินเดีย มีความพอเพียงแตกต่างจากการกำเนิด การเปรียบเทียบผลประโยชน์ของแนวทางกระบวนการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการสามารถมีผลต่อความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่น หน่วยการวิเคราะห์หลักการการปกครองท้องถิ่นในชนบท และสภาหมู่บ้าน นอกจากนี้ องค์การการปกครองท้องถิ่นที่หลากหลาย จะช่วยให้เข้าใจแนวทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเศรษฐกิจ มีอิทธิพลต่อรูปแบบและการเคลื่อนไหวทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง และความรับผิดชอบทางการเมือง ในสภาหมู่บ้านและการปกครองท้องถิ่นในชนบท นโยบายที่ได้แนะนำในการระดมการเงินการคลังสู่สถาบันปัจจุบันตราและให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารจัดการ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาควรตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการจำเป็นและความเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น

5. ความเห็นของผู้บังคับบัญชา

ความเห็นของผู้บังคับบัญชาเจ้าสังกัด (ยกเว้นกรณีผู้รายงานเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป)

งานวิจัยของ นายจิตพัฒน์ สายโสภา อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เรื่อง “การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย” (Fiscal Decentralization in India) นับได้ว่าเป็นงานที่สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัยที่จะต้องสร้างองค์ความรู้และให้บริการสังคม เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

ในนามของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ผมขอขอบคุณสำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ Indian Council of Social Science Research (ICSSR) ที่ให้ความส่งเสริมสนับสนุน แก่นักวิชาการของมหาวิทยาลัยได้มีโอกาสดำเนินการวิจัยและพัฒนาความรู้และความเข้าใจ ให้สามารถผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณค่าและมีประโยชน์ โดยสามารถพัฒนาองค์ความรู้ด้านการกระจายอำนาจการคลังระหว่างประเทศไทยกับประเทศอินเดีย ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวนี้ยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ศิโรจน์ ผลพันธิน)
อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

ภาคผนวก ข
Report on Study Visit

Report on Study Visit

1. General Information

1.1 Name: SAISOPA JITPRAPAT

Last Name First Name

1.2 Position : Lecturer

1.3 Institution: Suan Dusit Rajabhat University, Graduate School

Postal Address: 145/9 The 50th Royal Birthday Anniversary of HRH Crown Prince Maha Vajiralongkorn Building (Suan Ruen Rue Dee) Sukhothai Rd., Dusit Sub-district Dusit District Bangkok, Thailand 10300

Tel. No: + 662 241 7191 5 Fax. No. : + 662 243 3408

Mobile: + 66 89 667 8932

E-mail: Tomdusit @ yahoo.com, Tomdusit1971@ hotmail.com

1.4 Home Address: 79/88 Moo 10 Supalai Village, Bangmaenang Sub-district, Bangyai District, Nonthaburi, Thailand 11140

1.5 Study Topic: Fiscal Decentralization in India

1.6 Field of Study: Governance

1.7 Duration: Totally 19 days from 1st April, 2011 to 19th April, 2011

1.8 Host Scientist and Institution:

Dr. K.N. Jehangir, Mr. M.A. Jawaid, Dr. S.M. Verma, Indian Council of Social Science Research (ICSSR), Professor Dr. Surjit Singh Member Secretary & Director Institutional of Development Studies, Jaipur , Institute for Social and Economic Change (ISEC) Bangalore, Institute of Social Sciences, National Research Council of Thailand (NRCT)

2. Research Activities

Duration of visit: Totally 19 days from 1st April, 2011 to 19th April, 2011

The research activities detail as follow:-

1st April, 2011 – Bangkok-Delhi TG 323 arrival at IGI 10.35 Reception at airport & meeting at Indian Council of Social Science Research (ICSSR) Ministry of Human

Resource Development) for checking out program, Host Scientist by Dr. K.N. Jehangir, Mr. M.A. Jawaid, Dr. S.M. Verma, Post Box No 10528, Chintan Guest House, Campus at JNU Institutional Area, Aruna Asaf Ali Marg, New Delhi, 110067 Email: info@icssr.org
Website: www.icssr.org

2nd April, 2011 – National Social Science Documentation Centre (NASSDOC) 35 Ferozeshah Road, New Delhi- 11001 Tel: 23385959

3rd April, 2011 – Old Fort, Greater Kailash, Lotus Temple, New Delhi

4th April, 2011 – Dr. Sanjay Kumar Centre for the Study of Developing (CSDS) 29, Rajpur Road Delhi-11054 Tel: 23927574, 239227515 Email: director@csdsdelhi.org

5th April, 2011 – Center for Political System (CPS) Jawaharlal Nehru University (JNU), New Delhi- 110067 Tel: 26704415

6th April, 2011 – Centre Library, Jawaharlal Nehru University (JNU), New Delhi- 110067

7th April, 2011 – Leave Delhi to Jaipur, Rajasthan state by Road, Professor Dr. Surjit Singh Member Secretary & Director Institutional of Development Studies, Jaipur, 8B Jhalana Institutional Area 302004

8th April, 2011 – India-China Meeting Conference “Meaning of Change” Hotel Jaipur Palace, Sahakar Marg, Tonk Road, Jaipur Tel: 91 141 2743161, 62, 63, 64 Fax: 01 141 2743166 Email: hipj@sancharnet.in Website: www.jaipurpalace.com

9th April, 2011 – India-China Meeting Conference “Meaning of Change” Hotel Jaipur Palace

10th April, 2011 – Rajasthan University, Hawa Mahal, Amer Fort, Jaisalmer, Lake Palance, Udaipur

11th April, 2011 – Leave Jaipur to Delhi by Road

12th April, 2011 – Institute of Social Sciences, Library, 8 Nelson Mandela Road, New Delhi -110 070

13th April, 2011 – Leave Delhi to Bangalore by Flight No AI-403 Reaching Bangalore, Karnataka state at 7.10 pm

14th April, 2011 – Institute for Social and Economic Change (ISEC) Dr. V.K.P.V. Rao Road, Nagarabhavi, Bangalore, 560072, Tel: 91 08023215468, 23215519 Fax: 23217008 Email: admn@isec.ac.in ISEC Guest House, Email: registrar@isec.ac.in

15th April, 2011 – ISEC Library <http://www.isec.ac.in/Library>

16th April, 2011 – Benson Thomas M PhD Scholar, PRC Institute for Social and Economic Change (ISEC) Nagarbhavi, Bangalore-72 Karnataka, India Mobile: 07829498212

Email: bensonthomasm@gmail.com; benson@isec.ac.in Bangalore University

17th April, 2011 – Leave Bangalore to Delhi by Flight No. AI-503 Reaching Delhi at 7.10 pm

18th April, 2011 – Centre Library, Jawaharlal Nehru University (JNU), New Delhi-110067

19th April, 2011 – Return to Bangkok by Flight No TG 316 Leaving from IGI Airport New Delhi at 23.30

Please specify the following:

2.1 Observations you have made or information you have gained as compared to what exists in Thailand

Under the Decentralization Law 1999, Thailand commenced implementation of fiscal decentralization program more than 10 years ago; the program's major objective is to delegate fiscal authority from national administration to local administration. It is the first time in Thailand history to have a law specifying framework, direction, and most importantly timing of fulfilling the fiscal decentralization. As the law accelerates fiscal decentralization process, a lot of weaknesses resulted from improper preparation at both policy and implementing levels of the program emerge. Some leading Thai political and academic figures from different orientations have started to suggest that the idea of giving the kind fiscal decentralization status should be in the government's agenda. While the government itself sends the signal that the proposed measure should be viable, the problem remains of how and in what form and degree of fiscal decentralization be granted.

There is an increasing pressure for Thai government to launch new fiscal reform for several reasons: first, the need to allocate higher budget amount for entitlement and welfare programs to be consistent with the will of the Constitution; secondly, the demand for decentralization and the need to adjust revenue assignment for local government, specifically, the local revenue will be raised from 25 percent at present to 35 percent in the near future. In the Decentralization 1999 stipulated that the revenue assignment to local governments be raised to 20 percent by 2001 and 35

percent by 2006. The targeted figure of 35 percent has, since then, been taken as benchmark and expectation at least among those who support decentralization. It is expected that the our government will propose new law enactment (the property tax and environment tax) in the near future to enhance revenue for both central-and local-governments in order to finance public service programs in the areas of education, health, and social welfare.

Property tax has caught intense public attention in 2009 when the Apisit Government announced the plan to propose a new law entitled “the land and construction tax act”. In essence, the new act would drastically change the ways of taxing on land and building as it is presently adopted. Local governments at present levy two types of taxation on land and building are not based on property value; the tax structure are commonly criticized as regressive and contain loopholes as roughly 75 percent of land and building are exempted. Land and house that are used for residential dwelling, regardless of being rich or poor, are practically exempted. Similarly million plots of agricultural land that are not actively utilized are, de facto, exempted as they do not earn income for the owners. Social scientists and economists earlier recommended property tax for two supportive reasons, one, the tax revenue can be increased substantially (an order of 3-4 times), and, two the income redistributive effects from the rich to the poor. In this connection this investigates the effects the simulated fiscal reform package using household survey data of 2006 as basis calculation; the topics of study include who will bear the tax burden, which are among the beneficiary of government spending, and the welfare analysis.

The fiscal policy package will comprise: a) the property tax to be levied on agricultural lands, land building that are differentiated by residential use and commercial use, b) the government spending in the forms of transfer income targeted for poor households and a matching grant to motive informal workers to save and to create new form of social safety net, Households as taxpayers include those who own agricultural lands, residential dwellings, and commercially used building. The property tax which is still in drafted form (formally will be referred as the land and construction act) will specify how tax will be levied on property value, the tax rates (expected to be 3 different rates), the condition that the vacant land be taxed at higher rate for purpose of discouraging land speculation, and the involved agencies that include municipalities, Tambon Administrative Organization, and the Central Estate Valuation Authority, etc. In

this research we use the term “household sector” in a broad sense that includes ordinary household and legal entities (including corporations) that possess farm land, residential dwelling, shop house, hotel and restaurant, factory and others. Remind also that ordinary households may own more than one type of property.

Government spending, according to this concept, will be exclusively in the form of transfer income with two primary objectives: First, the transfer income is to assist the informal workers, who are at present deprived of social safety net and considered underprivileged. To promote social equity, a new scheme of social security program will be initiated and informal workers are invited to join the membership; two possible forms of organization are the contractual saving groups (expected to be largely taken in rural area) and the occupational pension groups (expected to be largely in urban area). Members are obliged to pay the defined contribution (DC) on monthly or quarterly, or yearly basis and they are entitled to receive the defined benefits (DB) that include old-age pensions and others according to the rules. And the government will contribute into the fund on an agreed terms on behalf of every members – this may be interpreted as a “partnership saving” a demo grant to encourage forced saving while working for the benefits of entitlement to receive old-age pension. Second, the transfer can be either in cash or in-kind depending on the discretion of the poverty-reduction management fund. And the program can be operated by local government agencies, by communities, or by the non-profit organization.

India, like most federal countries, has a formal system of fiscal federalism put in place. It also has been moving towards a greater degree of decentralization through the introduction of the third tier of administration. The creation and strengthening of the Panchayati Raj Institutions and empowered Urban Local Bodies.

A key feature of all project/scheme design which directly impacts the outcome is the level of centralization in planning, implementing and monitoring and evaluation of the schemes. Among the various factors which are responsible for the conceptualization, implementation, monitoring and review of problems in non-achievement of scheme targets or incorrect targeting of schemes tend to be blamed on the centralization inherent in the top-down administrative system prevalent in countries such as India. In federal structures of governance the level of centralization/decentralization could be at three levels - Centre/Federal, State/Provincial and Municipal/Local level. In the absence of clarity in the planning, implementing,

monitoring and evaluation stages of the project, the project design itself may lead to inefficient or even negative outcomes. In order to understand this concept of the level of centralization/decentralization, it is important to see it as a continuum ranging from total centralization on one end to the concept of a totally decentralized state. While the former is feasible and in reality in some countries, the latter has to be appreciated as a conceptual construct towards which countries may move but which is practically quite unachievable in the real world.

Having seen the continuum stretching between centralization and its counterpart, one can appreciate the concept of degree of centralization or decentralization as the stage at which a country is placed on the continuum. This stage could be a function of various factors—historical, political, administrative, social, cultural and economic. It needs to be borne in mind that this is a complex function and that a mere tinkering in one aspect of the function cannot bring about uniform or equal changes in different contexts.

The decentralization itself would also need to be evaluated for its inherent nature. There are three broad types of decentralization that a country could enjoy: political, fiscal and administrative. The federal nations and even some non-federal nations may have differing levels of these three types of decentralization which would form the overall decentralization picture of a country. Moreover, decentralization is such a broad concept that it is useful to define it to include the components of devolution and deconcentration. While devolution refers to the political, fiscal and administrative assignment and allocation of revenues and responsibilities with an implicit degree of autonomy in these, deconcentration denotes mere replication of a central authority's revenues and responsibilities across different locations, without any degree of autonomy at these levels.

For the past two and a half decades, there has been an increasing trend towards decentralization and further, there is a tremendous demand and clamor for decentralization among all nations—both developed and developing. The detailed decentralization theorem and its arguments are set out in a further section but it is pertinent to state here that the concept of decentralization is considered an ideal for various reasons. Chief among the considerations favoring decentralization are:

- *Efficiency considerations*, the more efficient way of providing public service by a local government rather than a central government when all other parameters of

service provision including quality, as constant. Being closer to the population to be served, a local government was seen to have been more efficient in procuring and delivering services to the local people.

- *Effectiveness considerations*, the other advantage of decentralization was perceived as the fact that local governments could gauge the preferences of the population and provide for them far more effectively than a remote central authority. The perception of the twin objectives of efficiency and effectiveness are really what has made decentralization such an attractive bonanza.

-*Equity considerations*, in addition to the efficiency and effectiveness objectives, one of the advantages of decentralization is that by taking governance down to lower levels, it makes decision making more participatory, inclusive and thus achieves the equity objective as well. Thus decentralization is clearly seen to lead to all three desirable objectives of Efficiency, Effectiveness and Equity (in that order).

-*Fiscal considerations*, apart from the objectives of Efficiency, Effectiveness and Equity, a significant benefit perceived from decentralization is that it fosters and promotes fiscal as part of fiscal decentralization. It is due to the entire range of benefits accruing from decentralization that it has been so widely accepted that decentralization would promote development, inculcate accountability, reduce corruption, prevent policy capture, lead to more participative decision making in terms of both the downtrodden and women being actively involved in policy formulation and service delivery.

2.2 The study topic, scope and methodology in terms of actual implementation (please identify problems, and / or comments / recommendations), if any

India focuses largely on the recent trends in decentralization in India which has had a hoary tradition in Gandhian philosophy of independent India but has been a very recent phenomenon simultaneously. The administrative pyramid of India has been focused primarily only on the top two tiers of the Centre and the States without even realizing the magnitude of the third tier of local governance which has in turn been divided into three layers of district, sub-district and village levels in terms of the 73rd Constitutional amendment. Even a cursory look at the numbers at each level reveals how there has been too much concentration of political, fiscal and administrative power at the centre leaving a vast slice of the country out of the planning and decision making processes. While the Indian constitution through its Seventh Schedule had allocated the

powers and responsibilities among the Centre and the States, the 73rd and the 74th Amendment required the introduction of the Eleventh and the Twelfth Schedules specifying the powers, authority and responsibilities of the Panchayats and the Municipalities respectively.

The research to be examined is how this creation of the third tier has enhanced the effectiveness of schemes and aided decentralization of administration to cover a comprehensive devolution of powers and autonomy and not mere deconcentration of administrative and political power without the attendant autonomy. Furthermore, whether the constitutionally enshrined political local bodies have provided what they were set up for in terms of improved accountability to the people, more participatory decision making, reduction in delays and corruption exemplified by the centralized bureaucracy, better targeting of scheme beneficiaries and an overall efficient, effective and equitable development at the local level. While there have been many studies examining one or more of these aspects either at a theoretical or performance level, we attempt to see the practical correlation between the level of centralization/ decentralization and the effectiveness of schemes and the attendant changes in the bureaucratic framework for promoting this effectiveness.

3. Study Results

Please specify what you have gained from your study visit, detailing the following:

3.1 Research findings, including significant implications and recommendations on the utilization and application of the findings.

It may be observed that the efforts for rejuvenating Panchayats were inadequate till recently. With the 73rd and 74th Constitutional Amendments, the democratic base of decentralized governance has widened and the scope for functional and financial devolution to Panchayats has been ensured through mandatory provisions. The re-emergence of Panchayati Raj system is an organized response to the changed development paradigms and there is a strong case for people's participation through Panchayati Raj in developmental activities. The Panchayats have been empowered to raise their resources in order to enable them to discharge the function assigned to them.

It has been observed that the powers and functions which have been assigned to Panchayati Raj Institutions are overlapping in areas, functions and responsibilities between the three tiers of Panchayati Raj Institutions. The type of functions assigned to any tier of Panchayati Raj Institutions is ambiguous. Often the same function is performed by two or three different tiers of Panchayati Raj Institutions. With the exception of Haryana, Himachal Pradesh, and Madhya Pradesh, none of the states have assigned the functions or allocated the power to different tiers of Panchayati Raj Institutions based on clear principles. Secondly, there exists overlapping of function between different official agencies, for example District Rural Development Agency (DRDA), District Development Council (DDC), District Planning Committee (DPC) etc. which are assigned the same functions under the schemes of rural development. Another serious weakness in the structure of Panchayati Raj Institutions is appropriateness of functions/areas of criteria adopted for the assignment of responsibilities to the different tiers of Panchayats.

It also observed that although planning of development process was an essential function of the Panchayati Raj Institutions, these bodies have often been subjected to severe criticism on the ground of economic viability and delivery of quality services to the people at the grass root level. In any system of financial administration, the mechanism of decision making is essentially influenced by the three important players namely, political leader, bureaucrat and the common man. Political leaders in India happened to behave like political producers and entrepreneurs and who always aim at maximization of winning election. Despite political elections in different states in India, the Panchayati Raj Institutions at different levels continue to reflect a pathetic condition helplessly clamoring for expanding base of resources with a view to fulfilling the enshrined objectives. Political commitments regarding the election manifesto are hardly carried out on the excuse of paucity of resources and absence of readymade administrative mechanism.

It may strongly be observed that the nature of political system of administration is more or less same throughout the globe. Interestingly, India constitutes a single most important example of making promises of delivering qualitative goods and services but miserably failing in carrying out the laid down objectives. The worst possible situation exists in India, is that within the land of its origin, the performance of

Panchayati Raj Institutions across the states represents widespread variations. The notable examples are Karnataka, Kerala, West Bengal and Uttar Pradesh.

The fundamental principles of Financial Administrative system are primarily governed and determined by the political administrative system. For effective and smooth functioning of the system of Financial Administration, a proper co-ordination between the economic and political ideologies is essential. The budgetary process directly emanates from the government officials because they have adequate staff and information needed to arrive at suitable fiscal decision.

The administrators of planning department who initiated the system of decentralized planning at the behest of an enlightened Head of Government did not have the foresight to strengthen the department in concomitant manner so that the new system would be guided and nurtured by a single authority with unequivocal powers. Although the concept of budget at district level is nonexistent at the moment at conceptualization of the same can very well be visualized. Constitutionally, districts are not sovereign governmental units and therefore, no compulsion to frame a district budget prevails. However, in the changed character of decentralized governance, the rationale for presenting a separate district budget is paramount.

It is worth mentioning here, that the budget of a nation is a paramount significance in reflecting the specific types of decisions taken by the government authorities while formulating different alternative budgetary proposals. The administrative budget tends to serve the purpose of legislation or financial accountability. It has been observed that the conventional administrative budget has failed to provide relevant information to the fiscal analyst for assessing the macro economic impact of the operation of the government budget of the real economic variables of the nation.

There is no uniform pattern for levying taxes and user charges by Panchayati Raj Institutions in India. Therefore, the income of Panchayati Raj Institutions varies from state to state. It is interesting to note here that most of the taxes and use charges are being levied only at Gram Panchayat level and very few taxes and user charges are being levied at Panchayat Samiti/Zila Parishad level. It can also be observed here that despite the functional/ financial devolution after 73rd Amendment Act and under the State Panchayat Acts at Gram Panchayat, Panchayat Samiti/Zila Parishad levels most of the taxation powers are still not in practice. It is evident from the Panchayat Acts that the taxation powers given to different tiers in different states are not uniform. By and

large, tax assignment is not liberal and majority of taxes assigned is of traditional type. Moreover, people's reluctance for paying taxes/user charges for civic amenities has caused a serious concern for the local bodies.

It may be observed by the tread analysis of Income and Expenditure of Panchayati Raj Institutions that there is a huge variation in the composition of own revenue sources of Panchayati Raj Institutions across the states in India. The analysis of growth rates for income and expenditure of Panchayati Raj Institutions shows that there is a significant variation in Income and expenditure growth. The growth of expenditure has been found comparatively higher than the growth of income of Panchayats have to depend upon state government for financial devolution to meet out the emerging fiscal needs and fulfilling the committed liabilities.

The regression analysis of total expenditure and total revenue shows the pattern of expenditure at Gram Panchayat, Panchayat Samiti and Zila Parshad levels which depends very less on revenue generation. This is highest at Gram Panchayat level i.e. 94% of total expenditure is unexplained. While Panchayat Samiji and Zila Parishad level, it is 70% and 38% respectively (i.e. expenditure of Panchayat does not depend on its income). Tentatively, it can be said that total revenue of Panchayats only meet around 6%, 30% and 62% Of total expenditure of local bodies at Gram Panchayat Samiti and Zila Panchayat levels respectively. It may also be observed here that despite the huge expenditure, which is carried out at Gram Panchayat, Panchayat Samiti and Zila Panchayats are also not being empowered for financing of development projects and programs

It may be observed here that in the changed environment of democratic governance, there is a need of developing micro-enterprises and industrial activities to ensure sustainable self employment opportunities. In this task the role of Panchayats should be enhanced with the view of institutional financing to micro enterprises and other industrial activities. The strategy of micro finance must also be matched by a strategy for raising industrial and agricultural productivity.

There is a huge mismatch between functional and financial devolution to the Panchayati Raj Institutions by the different states. The states like Chandigarh, Haryana, Andhra Pradesh, Kerala, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan and Tamil Nadu having high mismatch between the funds, functions and functionaries. With the advent of the process of decentralized planning or "Planning from Below" the focus has been shifted

from regulation to deregulation, concentration to de-concentration. Moreover, the term autonomy may represent as the clearest possible recognition of the local bodies without having any legislative and political restrictions. The district and local bodies are the best judges to perform the volume of activities as decided by the process of local planning.

The poor performances of Planning Commission in India in terms of financing the plans, administrative constraints have also resulted in a situation where we could not achieve the stipulated plan target. It has been very frequently advocated that Indian plans have been found very good on paper but rarely good in implementation. This proposition implies that while Indian plans are a desired state of affairs with some precision and accuracy, they may also succeed in indicating directional changes that may be required in consonance with the objectives but they seldom pay adequate attention to issues of feasibility and accountability. Another important interpretation of the above proposition could be that plans are feasible and consistent on a very high level of aggregation but they are unfeasible but they are unfortunately non-operational not merely because lack of consistency or feasibility but because of involvement of large number of actors whose decisions cannot be influenced in the desired direction by the planners and policymakers themselves. Whatever be the interpretation, it is abundantly clear that plans in India in the ultimate analysis failed to attain the desired objectives on account of either the mechanism of coordination which is conspicuously absent and operations which were faulty.

The fiscal mismatch between Total Revenue and Total Expenditure of Panchayats has been computed to be high in most of the states even after the devolution of funds by Eleventh Finance Commission and States Finance Commissions. Most of the states' Panchayats are facing high deficits and they are highly dependent on state government for grants-in-aid. The existing criteria for the assessment of the fiscal needs of the States/ Districts/ Villages are not appropriate. Generally, the Finance Commission measures the comprehensive assessment of fiscal needs by linking up of financial and real manifestation of needs and means. If it is the character of need assessment, what comprehensiveness is to be identified and extended, the practice so far has been to arrive at non-plan revenue gaps by applying to items of forecast certain rates of growth. The innovations of Finance Commission have been nothing better than the choices between the liberal and restrictive rate of growth, and assumed rate of return from investments of the state government. All these finally lead to an

advancement of non-substantial needs as far as the measurement of comprehensive needs is concerned.

The provision relating to the creation of State Finance Commissions rationalizes state and sub-state level fiscal relations and makes periodical fiscal corrections, fiscal management and fiscal control. Their report along with the recommendations will have to set norms, conventions and practices relating to fiscal federalism and local governance. It can also be stated that the existing criteria for the assessment of the fiscal needs of the states/ districts/ panchayats, as we have already discussed are not appropriate. Therefore, composite index of backwardness statistically computed may be adopted for fiscal devolution. The composite criteria for inter-district horizontal devolution at the state level may be given higher weightage to composite index of backwardness and population scenario. In addition to this, in conformity with state legislatures, the state governments appointed Finance Commission for assessing the fiscal resources and evolving criteria for fiscal devolution in accordance to the devolution of functions and authority to the local bodies. India out of 22 states, only 9 state governments has accepted the recommendations of State Finance Commissions with a few modifications in the policy points. Interestingly, the principles that govern the process of resource transfer and functional devolution are: (i) efficiency, (ii) economy, (iii) suitability, (iv) adequacy, and (v) independence. The national minimum principle basically guides the transference. Under the national minimum principle, spatial equity in a resource transfer is a basic consideration. Significantly, under the present federal structure, the strongest resource base has been assigned to Union Government. State Governments have comparatively weak resource base. Many of the states have been largely depending on Central grants for their budgetary transactions. The local Bodies were fiscally insignificant and almost entirely dependent on Centre and State Governments finances. However, the constitutional status of the local bodies has shown the prospects for improving the fiscal status of these bodies.

3.2 Summary/Abstract

This research presents the fiscal decentralization in India analysis for the simulated fiscal reform package in Thailand. How Thailand could benefit from India's experience that includes a) the decision of the Indian central government and state

government to dealing with the fiscal decentralization program, b) the structure and impact of the local autonomous governance bodies about the fiscal decentralization program, and c) examine the policy impact and role of the Panchayati Raj Institutions and local *panchayats* in dealing with the fiscal decentralization program. This research try to understand how the decision to fiscal decentralization and its impact in India, observe insights into the cooperation of multi-layered governance in coping with fiscal decentralization in India, suggest the idea of giving the kind fiscal decentralization status and its impact in Thailand, and the lesson from governance to fiscal decentralization in multicultural societies, and its relevance for a potential problem in Thailand.

The major findings are summarized: The strong mechanisms of accountability will improve the distribution of benefits to groups that are traditionally marginalized in local political processes, the problems most commonly associated with a lack of decentralization in India: federal constraints, a resistant bureaucracy and local élite capture, many States in India have tended to retain powers of appointment, transfer, revenue generation, spending, etc. at the expense of the *Panchayats*. The power on which citizens can counterbalance the power of public officials may be based on the hierarchical authority of the bureaucratic state (upward accountability) or on the general consent of the citizenry (downward accountability), or on a combination of the two. In its most ideal form, accountability should be based on strong norms of communication and consultation between public officials and citizens. We have developed four general propositions about the conditions under which decentralization can lead to improved accountability for poor and marginal groups in society:

1. active participation among broad elements of society, involving activities such as voting, campaigning, attending meetings, running for office, lobbying representatives, etc.;
2. fiscal and political support from higher level authorities within government;
3. the existence of competitive political parties whose legitimacy depends at least in part on the support of the poor; and
4. deeper economic transformations, which embolden traditionally subordinate groups to challenge local authority structures.

Thus, the political structures created by the decentralization processes in India are sufficiently different to generate an interesting comparison of the ways in which formal processes of decentralization can affect accountability and participation at

the local level. Our principal unit of analysis is the *Gram Panchayat* and within it the *Gram Sabha*. Additionally, the regional variation, which is captured in our sampling design, will help us to understand the ways in which regional political economy has influenced patterns of political mobilization – and thus participation and accountability – in the *Gram Sabha* and *Gram Panchayats*. The policy recommendation has been suggested to mobilize financial resource of Panchayats and to enable them for smooth functioning and governance. The local government and development priorities should be based on local needs and requirement.

Key terms: fiscal decentralization, local government, Panchayati Raj Institutions, accountability, India, and Thailand

3.3 Collaboration and hospitality of your host scientist and institution.

It is difficult for me to express my feeling. I am grateful towards several institutions and people who have helped and supported me in making this research a reality. First of all, I would like to offer my deep gratitude and heartfelt thanks to my mentor and director, Prof. Dr. Phaibul Changrien for his patience, invaluable guidance, thoroughness, constructive criticism, encouragement and empathetic understanding.

I own my indebtedness to Assoc. Prof. Dr. Sirote Pholpuntin, the President of Suan Dusit Rajabhat University and Dr. Parichart Nitimanop, Dean of Graduate School, Suan Dusit Rajabhat University who has been a source of inspiration and support.

I extend my gratitude towards the esteemed friends and colleagues in Suan Dusit Rajabhat University, Graduate School, Prof. Dr. Somboon Suksamran, Assoc. Prof. Dr. Tassanee Laknapichonchat, Assoc. Prof. Dr. Kant Kovitsomboon, and Dr. Saran Ratanasithi who are teachers not only by profession but also by soul, for their warm welcome and useful consultancies, without whom my work would have never come into existence.

I like to take this opportunity to express my heartfelt thanks to Indian Council of Social Science Research (ICSSR), National Research Council of Thailand (NRCT) for granting me scholarship. I own my indebtedness to Dr. K.N. Jehangir, Mr. M.A. Jawaid, Dr. S.M. Verma, Professor Dr. Surjit Singh Member Secretary & Director Institutional of Development Studies, Jaipur, and Dr. Sanjay Kumar Centre for the Study of Developing (CSDS), Benson Thomas M PhD Scholar, PRC Institute for Social and Economic

Change (ISEC) for their valuable co-operation and assistance locating relevant and necessary research agent.

I wish to thank Mrs. Anchan Tondaew and several officer of National Research Council of Thailand (NRCT) for helping and co-operating me with propitious and hospitality.

I also express my heartfelt thanks to all staff in the Libraries of Jawaharlal Nehru University, Institute of Social Sciences, National Social Science Documentation Centre (NASSDOC), and Institute for Social and Economic Change (ISEC) for their co-operation and assistance locating relevant and necessary research materials.

4. Comments / Suggestions / Recommendations

Arguments in favor of decentralization are often defended as a means of strengthening accountability and improving the delivery of public services. In the context of poverty reduction, access to the (myriad) resources and benefits that governments provide is associated with systems of governance that empower poor and vulnerable groups in India society. An underlying hypothesis here is that strong mechanisms of accountability will improve the distribution of benefits to groups that are traditionally marginalized in local political processes.

Although we have addressed participation, political transformation and the role that political parties can play in improving the effectiveness and accountability of local government bodies, this paper has been primarily concerned with the extent to which Union and State governments have created an enabling environment for accountable local government in India. This has involved a critical review of the 73rd Amendment, an assessment of the ways in which different States have followed or resisted the stipulations outlined in the 1993 reforms and an analysis of the problems most commonly associated with a lack of decentralization in India: federal constraints, a resistant bureaucracy and local élite capture.

A general conclusion which we reach from this review is that many States in India have tended to retain powers of appointment, transfer, revenue generation, spending, etc. at the expense of the *Panchayats*. In all of these States, substantive efforts to devolve funds, functions and functionaries have followed periods of political contestation among parties whose electoral support has been based in large part among the rural

poor. In this context, decentralization has been interpreted as a means of supporting – or at least placating – the interests of these groups.

5. Comments by the Chief Executive Officer

Comments should be given by the chief executive officer of the rank of Director - General or equivalent except when this report is made by the official who is Director - General (or equivalent) himself.

The research of Mr. Jitprapat Saisopa as the lecturer in Graduate School, Suan Dusit Rajabhat University in title “Fiscal Decentralization in India” is accord with the mission of the university that to produce the body of knowledge and social services for the whole social benefit.

On behalf of Suan Dusit Rajabhat University, I am grateful towards Indian Council of Social Science Research (ICSSR) and National Research Council of Thailand (NRCT) who have helped and supported the academic staff of university for the opportunity to develop the knowledge and understanding which would produce the valuable and beneficial research through the developing the body of knowledge in fiscal decentralization aspect between India and Thailand, I am looking forward for more cooperation with you in this mission.

Sincerely,

(Assoc. Prof. Dr. Sirote Pholpuntin)

The President of Suan Dusit Rajabhat University

Output จากโครงการวิจัยที่ได้รับทุนจาก สกว.

(1) การตีพิมพ์วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ฉบับภาษาอังกฤษ NIDA Development Journal, Volume 51 Number 4 (October-December 2011) เรื่อง Fiscal Decentralization in India: A Lesson for Thailand's Fiscal Decentralization (การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย: บทเรียนสำหรับการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย)

(2) การเชื่อมโยงทางวิชาการกับนักวิชาการอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศ

India-China Meeting Conference “Meaning of Change” Hotel Jaipur Palace, India ระหว่างวันที่ 8 เมษายน – 9 เมษายน พ.ศ. 2554 ทุนแลกเปลี่ยนนักวิจัยตามโครงการความร่วมมือทางวิชาการด้านสังคมศาสตร์ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสภาวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (India Council of Social Science Research - ICSSR) ประจำปี 2553 โดยทำการวิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย” (Fiscal Decentralization in India) ระยะเวลาการเดินทางไปศึกษาวิจัย / เก็บข้อมูล ณ ประเทศอินเดีย เป็นเวลา 19 ระหว่างวันที่ 1 เมษายน – 19 เมษายน พ.ศ. 2554

(3) การตีพิมพ์วารสารวิชาการ บัณฑิตวิทยาลัยสวนดุสิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม 2555

(4) นำเสนองานวิจัยเรื่อง Fiscal Decentralization in India: A Lesson for Thailand's Fiscal Decentralization (การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย: บทเรียนสำหรับการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย) ในการสัมมนาทางวิชาการระหว่างไทย – อินเดีย ครั้งที่ 7 “The 7th NRCT –ICSSR joint Seminar on Inclusive Growth, Poverty Reduction and Human Security” ระหว่างวันที่ 24-26 สิงหาคม 2556 ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ และบางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพฯ ภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการด้านการวิจัยทางสังคมศาสตร์ระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสภาวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (India Council of Social Science Research - ICSSR)

สัญญาเลขที่ MRG5380124

โครงการ: ปัญหาและแนวทางแก้ไขของการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง
ไปสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี

รายงานสรุปการเงิน

ชื่อหัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุน นายจิตประพัฒน์ สายโสภากา

รายงานในช่วงตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ถึงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2557

รายจ่าย

หมวด (ตามสัญญา)	รายจ่ายสะสม จากรายงาน ครั้งก่อน	ค่าใช้จ่าย งวดปัจจุบัน	รวมรายจ่าย สะสมจนถึง งวดปัจจุบัน	งบประมาณ รวมทั้งโครงการ	คงเหลือ (หรือเกิน)
ค่าตอบแทน	120,000	60,000	.....	240,000	60,000
ค่าจ้าง	.....	30,000	.....	30,000	.....
ค่าวัสดุ	.....	30,000	.....	30,000	.....
ค่าใช้จ่าย	80,000	100,000	.....	180,000	.....
ค่าครุภัณฑ์	.....	.....	.....	.....	.....
.....
รวม	200,000	220,000	420,000	480,000	60,000

จำนวนเงินที่ได้รับและจำนวนเงินคงเหลือ

	จำนวนเงินที่ได้รับ		
งวดที่ 1	120,000	บาท	เมื่อ 16 มิถุนายน 2553
งวดที่ 2	120,000	บาท	เมื่อ 1 กันยายน 2553
ดอกเบี้ย ครั้งที่ 1	358.79	บาท	เมื่อ 29 ธันวาคม 2553
งวดที่ 3	180,000	บาท	เมื่อ 27 มิถุนายน 2554
ดอกเบี้ย ครั้งที่ 2	300.59	บาท	เมื่อ 29 ธันวาคม 2554
รวม	420,659.38	บาท	①

<u>ค่าใช้จ่าย</u>			
งวดที่ 1	เป็นเงิน	50,000	บาท
งวดที่ 2	เป็นเงิน	150,000	บาท
งวดที่ 3	เป็นเงิน	220,000	บาท
		รวม	420,000 บาท ②
จำนวนเงินคงเหลือ	① - ②	659.38	บาท

ลงนามหัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุน

ลงนามเจ้าหน้าที่การเงินโครงการ

ประวัตินักวิจัย

ดร. จิตประพัฒน์ สายโสภา

MR. JITPARPAT SAISOPA PhD.

ที่ติดต่อ 79/88 หมู่ 10 หมู่บ้านศุภาลัยวิลล์ วงแหวน-รัตนธิเบศร์ ตำบลบางแม่นาง
อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี 11140 โทรศัพท์มือถือ : 089 - 667 - 8932

E- mail Tomdusit @ Yahoo.com, Tomdusit1971@ Hotmail.com

หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน 3 5505 00204 82 9

สถานทำงาน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
145 / 9 อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ
ถนนสุขโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 02 - 241 - 7191 - 5 ต่อ 4172 โทรสาร 02 - 243 - 3408

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง
พ.ศ. 2535 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ทุนบริษัทยูโนแคล (ประเทศไทย) จำกัด

ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารทรัพยากรมนุษย์)
พ.ศ. 2541 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทุนธนาคารไทยทูน จำกัด
(มหาชน)

ปริญญาเอก Doctor of Philosophy (รัฐศาสตร์)
พ.ศ. 2548 Jawaharlal Nehru University, India
ทุนรัฐบาลอินเดีย (Government of India General
Cultural Scholarship)

ตำแหน่งปัจจุบัน

- อาจารย์ประจำโครงการรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
- อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาการบริหารงานท้องถิ่น

- ประสบการณ์การทำงาน** - พนักงานสินเชื่อ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
 พ.ศ. 2535 - ปัจจุบัน - เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
 - พนักงานบริหารงานบุคคล ธนาคารไทยทุน จำกัด (มหาชน)
 - นักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 - นักวิจัย ศูนย์สาธารณะประโยชน์และประชาสังคม
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 - กรรมการกลุ่มนักศึกษาไทย มหาวิทยาลัยยวาทะลาล เนรห์รุ
 สาธารณรัฐอินเดีย
 - กรรมการที่ปรึกษา วารสารกุหลาบเดลี กลุ่มนักศึกษาไทย
 มหาวิทยาลัยยวาทะลาล เนรห์รุ
 - ปฏิบัติงานช่วยงานราชการ สถานเอกอัครราชทูตไทย
 กรุงนิวเดลี สาธารณรัฐอินเดีย
 - ปฏิบัติงานช่วยงานราชการ สำนักงานส่งเสริมการค้า
 ในต่างประเทศ กรุงนิวเดลี สาธารณรัฐอินเดีย
 - ปฏิบัติงานช่วยงานราชการ สำนักงานการท่องเที่ยว
 แห่งประเทศไทย กรุงนิวเดลี สาธารณรัฐอินเดีย
 - ทีมงานที่ปรึกษาหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ด้านการบริหาร
 คน เงิน งาน และการตลาดต่างประเทศ
 - สมาชิกสมาคมศิษย์เก่าทุนรัฐบาลอินเดีย สถานทูตอินเดีย
 กรุงเทพฯ (Embassy of India Bangkok) (Under the ITEC Program, TCS of Colombo Plan
 and ICCR Scholarship Scheme of the Government of India)

ผลงานวิจัย/หนังสือ

- NATIONAL DEVELOPMENT AND CIVIL SERVICE IN THE CONTEXT OF GLOBALISATION: A COMPARATIVE PERSPECTIVE ON THE ROLE OF CIVIL SERVICE IN INDIA AND THAILAND
- การบริหารจัดการองค์กรสาธารณะประโยชน์และประชาสังคมไทย
- บทบาทสตรีในภาครัฐไทย
- บทบาทพระสงฆ์ในสังคมไทย
- การบริหารจัดการคนภาครัฐแนวทางใหม่
- การบริหารจัดการฐานข้อมูล ด้านการตลาดและเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและ
 อินเดีย

- ปัญหาและแนวทางแก้ไขของการกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลังไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในเขตจังหวัดนนทบุรี ทูพัฒนาศักยภาพในการทำงานวิจัยของอาจารย์รุ่นใหม่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)
- การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย: บทเรียนสำหรับการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย ทูอุดหนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และ Indian Council of Social Science Research (ICSSR)
- การความร่วมมือทางวิชาการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้บัตรเครดิต ทูอุดหนุนการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) พ.ศ. 2553
- การจัดการศึกษาสำหรับผู้พิการ ทูอุดหนุนการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ
- แนวทางในการจัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตครูทั้งระบบ ทูอุดหนุนการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครู และบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) กระทรวงศึกษาธิการ บูรณาการดำเนินการวิจัยระหว่างองค์การวิชาการร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
- บทความวิจัยเรื่อง Fiscal Decentralization in India: A Lesson for Thailand's Fiscal Decentralization (การกระจายอำนาจการคลังในประเทศอินเดีย: บทเรียนสำหรับการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย) วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ฉบับภาษาอังกฤษ (NIDA Development Journal) ปีที่ 51 ฉบับที่ 4/2554 (ตุลาคม - ธันวาคม)

การศึกษาดูงาน และอบรมสัมมนา

- โยคะศึกษา ภาควิชากายภาคศาสตร์ มหาวิทยาลัยวาทะลาล เนรห์รุ
- จีนและอินเดียศึกษา - ตะวันออกศึกษา
- วิปัสสนาสมาธิ โกเอ็นก้า
- กลุ่มนักศึกษาแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมนานาชาติ มหาวิทยาลัยวาทะลาล เนรห์รุ
- กลุ่มการเมืองและกรณีศึกษาผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศ กรุงนิวเดลี

ประสบการณ์วิชาการ

- บรรยายระดับปริญญาตรี วิชา จริยศาสตร์
- บรรยายระดับบัณฑิตศึกษา วิชา ขอบข่ายและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบาย สัมมนาปัญหาเศรษฐกิจไทย

- เลขานุการพัฒนากลยุทธ์การบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
- นำเสนองานวิจัยมหกรรมงานวิจัยแห่งชาติ 2556 The 7th NRCT-ICSSR Joint Seminar on Inclusive Growth, Poverty Reduction and Human Security 24-26 สิงหาคม 2556 โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ บางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์

Researcher Coordinator

- โครงการขยายความร่วมมือทางวิชาการกับต่างประเทศระหว่างไทย - อินเดีย
 ศูนย์งานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสภาวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (Indian Council of Social Science Research, ICSSR) จำนวน 2 โครงการ ดังนี้

1. Asso. Prof. Dr.Jyotirmayee Acharya, KIIT University “Institutional paradigms for inclusive and gender equitable growth in the cottage Industry Sector: A comparative Study of Orissa, India and Thailand”

2. Asst. Prof. Dr. Pritee Sharma, IIT Indore “Impact of Climate Change on Food Security in India and Thailand”

หัวข้อวิชาการที่สนใจเฉพาะด้าน

- การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การปกครองท้องถิ่น การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การบริหารปัญญาและการพัฒนาคน อินเดียศึกษาและตะวันออกศึกษา

งานที่ปรึกษา

- แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ 5 ปี โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ (OTOP) (พ.ศ. 2553 - 2557) งบประมาณสนับสนุนสำนักนายกรัฐมนตรี
- ทีมงานที่ปรึกษาหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ด้านระบบการบริหารคน ระบบการบริหารเงิน ระบบการบริหารงาน และการตลาดระหว่างต่างประเทศ

ประวัตินักวิจัยที่ปรึกษา

นักวิจัยที่ปรึกษา (ชื่อ-สกุล ภาษาไทย) ศ.ดร.ไพบูลย์ ช่างเรียน
(ชื่อ-สกุล ภาษาอังกฤษ) PROF. DR. PHAIBUL CHANGRIEN

การทำงาน

ตำแหน่งปัจจุบัน ศาสตราจารย์
สถานที่ทำงาน โครงการรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย
อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ์
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต จังหวัด กรุงเทพมหานคร
รหัสไปรษณีย์ 10300

โทรศัพท์ 02-241-7191-5 ต่อ 2000 โทรสาร 02-243-3188
มหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น

ที่อยู่ (ที่บ้าน) 56/1 ตรอก/ซอย ศุภราช 1 ถนนพหลโยธิน แขวง/ตำบล สามเสนใน
อำเภอ/เขต พญาไท จังหวัด กรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ 10400

โทรศัพท์ 081-9209323 โทรสาร 02-2433408

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี ร.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 2) สาขารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2504

ปริญญาโท M.P.A. Public Administration Syracuse University
พ.ศ. 2509

ปริญญาเอก Ph.D. Political Science Syracuse University
พ.ศ. 2511

สาขาวิชาที่เชี่ยวชาญ การปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการภาครัฐ องค์กรและ
การจัดการภาครัฐ นโยบายสาธารณะ ยุทธศาสตร์และการวางแผน
การผังเมือง

สรุปผลงาน ศ.ดร. ไพบูลย์ ช่างเรียน

- ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมัย นายชำนาญ ยุวบูรณ์ และนายศิริ สันตะบุตร
- ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สมัย นายอบ วสุวัตน์
- ที่ปรึกษาอดีตนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายบรรหาร ศิลปะอาชา พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมัยเปรม4)
- เขียนตำราทางด้านการบริหาร การวางแผนและการจัดการ ประมาณ 10 เล่ม และเขียนบทความทางวิชาการประมาณ 50 เรื่อง
- ร่วมประชุมทางวิชาการกับสมาคมทางวิชาการต่างๆ ทางด้านการบริหารและการจัดการ อาทิ EROPA, IIAS, SEATAV ในทุกทวีป
- ผู้ก่อตั้งสำนักนโยบายและแผน กทม.
- ผู้ก่อตั้งคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์
- ผู้ก่อตั้ง โครงการปริญญาเอก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์