

ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

The Fiscal Autonomy of Thai Local Administrative Organizations

ไททัศน์ มาลา

Titus Mala

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

Valaya Alongkorn Rajabhat University Under the Royal Patronage Pathumthani Province, Thailand

E-mail: titus@vru.ac.th, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-0086-1681>

Received 31/03/2023

Revised 03/04/2023

Accepted 20/04/2023

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจทางการคลังจึงส่งผลที่ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง ทั้งในด้านของกลไกทางภาษีและงบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละแห่งมากยิ่งขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนมากที่สุด และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในหลากหลายมิติ บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยพิจารณาจากโครงสร้างรายได้ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา ผลการศึกษา พบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาพรวมแม้จะมีแนวโน้มว่ามีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านจำนวนเงินและสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล แต่ในทางกลับกันพบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมานั้นส่วนใหญ่ได้รับจากเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐจัดสรรให้รวมแล้วประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมด แม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนความเข้มแข็งของท้องถิ่นนั้นกลับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่น ๆ หรือประมาณร้อยละ 10 เท่านั้น ย่อมสะท้อนถึงสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นว่าขาดความเป็นอิสระทางการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการจัดเก็บรายได้

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; ความเป็นอิสระทางการคลัง; กระจายอำนาจ

Abstract

Decentralization of fiscal power, therefore, results in local authorities having decision-making power in managing their missions and budgets in terms of tax mechanisms and expenditure budgets that are more consistent with the context of each locality. The local government is the agency that is closest to the people and the community and plays an important role in improving the quality of life of the people in many dimensions. This research aims to the fiscal autonomy of Thai local administrative organizations Its objective is to study

[157]

the fiscal autonomy of Thai local administrative organizations by considering the income structure under the Determining Plan and Process of Decentralization Act B.E.2542 (1999). The researcher uses a qualitative research approach and using content analysis. The study results found that the income of Thai local administrative organizations as a whole tends to continue to increase both in terms of amount and proportion to government revenue. But on the other hand, found the income most of them, are received from subsidies and taxes allocated by the government, totaling about 90 percent of total income. Although there is a tendency to increase every year, the proportion of local revenues collected by themselves, totals about 10 percent, reflecting the local fiscal health as a lack of fiscal autonomy, especially in the field of revenue collection.

Keywords: Local Administrative Organization; Fiscal Autonomy; Decentralization

บทนำ

การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) องค์ประกอบสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจ (World Bank, 2010: 2) ที่รัฐต้องปรับบทบาทในการจัดการงบประมาณและการจัดเก็บภาษี โดยหันมาเน้นกระบวนการปล่อยถ่ายอำนาจในการตัดสินใจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงส่งผลที่ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง ทั้งในด้านของกลไกทางภาษีและงบประมาณรายจ่ายที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละแห่งมากยิ่งขึ้น (Manor, J., 1999: 4) นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ อย่างเช่น Tiebout, C.M. (1956: 416-424) ซึ่งสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยเชื่อว่าการกระจายอำนาจส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะและทำให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถเลือกบริการสาธารณะที่เหมาะสมตามความต้องการผ่านการบริโภคในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นจะเห็นว่าแนวคิดด้านการกระจายอำนาจทางการคลังโดยเฉพาะการปล่อยถ่ายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นของแต่ละประเทศได้จึงมีแนวโน้มที่ถูกพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนมากที่สุด และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในหลากหลายมิติ ปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562) ทั้งนี้การคิดสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลนั้น ได้มีแบ่งโครงสร้างรายได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556)

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ถือเป็นรายได้ที่สำคัญซึ่งจะเป็นตัวสะท้อนถึงความเข้มแข็งทางการคลังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีหน้าที่จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ อากรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต และรายได้อื่น

2. รายได้ที่รัฐจัดสรรให้ (Surcharge Taxes) ได้แก่ รายได้จากภาษี อากรและค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แต่รายได้จากภาษี อากร และค่าธรรมเนียมดังกล่าวท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บได้เอง หรือจัดเก็บได้ไม่ทั่วถึง จึงมีความจำเป็นต้องให้หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บรายได้ของรัฐบาลทำหน้าที่จัดเก็บให้และนำเงินรายได้ที่จัดเก็บได้มาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนรถยนต์ และค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Grants) ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีสัดส่วนรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือจัดสรรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นการเฉพาะ

ทั้งนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งทางการคลังนั้นย่อมสามารถพิจารณาจากสัดส่วนของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมทั้งหมดว่ามีส่วนมากน้อยเพียงใด ในทางตรงกันข้ามหากรายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากเงินที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ย่อมสะท้อนว่าท้องถิ่นเกิดการพึ่งพางบประมาณจากภายนอกและจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

ดังนั้นจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีเป้าหมายเพื่อทำให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะภาครัฐและการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้แก่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศอย่างเท่าเทียมกัน (ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์, 2552: 8) ปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอยู่ที่การกระจายอำนาจทางการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอและการบริหารงานนั้นทำได้อย่างไรจึงจะเหมาะสม ทั้งนี้พึงต้องคำนึงถึงความสามารถของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยพิจารณาจากโครงสร้างรายได้ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เนื่องจากแนวคิดนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ และเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าประเทศใดมีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจในเชิงเปรียบเทียบ (Shah, A., 2007; World Bank, 2010: 3,

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2549, จรัส สุวรรณมาลา, 2541 และสกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2553: 56-65) เพราะการที่ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะนั้นย่อมส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะที่ดีและมีคุณภาพแก่ประชาชน ตลอดจนความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นสำคัญ ซึ่งสามารถพิจารณาความเป็นอิสระทางการคลังได้ ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ระดับความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับความเป็นอิสระ	เครื่องมือที่สะท้อน ความเป็นอิสระทางการคลัง	ความหมาย
1. มีอิสระในการบริหาร การคลังได้เต็มที่	สามารถกำหนดอัตราฐานการจัดเก็บ ได้เองทั้งหมด	มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่ง รายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษีของ ตนเอง
	สามารถกำหนดอัตราได้เองทั้งหมด	สามารถกำหนดอัตรารการจัดเก็บที่ เหมาะสมกับการใช้จ่าย โดย اجازه อัตราให้หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาล ช่วยในการจัดเก็บได้
	สามารถกำหนดฐานการจัดเก็บได้ เองทั้งหมด	มีอำนาจในการลดหย่อนการจัดเก็บ รายได้จากประชาชนผู้เสียภาษีได้ด้วย ตนเอง
2. มีอำนาจในขอบเขตที่ รัฐบาลกำหนดให้	สามารถกำหนดอัตรารการจัดเก็บ ภายใต้	รัฐบาลอาจกำหนดเป็นช่วงของอัตรา หรืออัตราสูงสุดที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง
	กรอบที่รัฐบาลกำหนดให้และอาจ ได้รับการแบ่งสรรรายได้	
3. ไม่มีอำนาจทางการคลัง ของตนเอง	อาศัยรายได้จากการจัดสรรแบ่งให้ ของรัฐบาลเท่านั้น โดยรัฐบาลเป็นผู้ กำหนดวิธีการแบ่งให้	เป็นการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งไม่อาจ นับว่ามีภาระกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง

ที่มา: (OECD, 2002; สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2553: 14-15)

ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสาร
ต่างๆ ดังนี้

1. เอกสารที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบ และเอกสารของทางราชการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี, ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเอกสารสำหรับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 โดยข้อมูลส่วนนี้นำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทและช่วงเวลา

2. เอกสารที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น รายงานการวิจัย หนังสือ บทความ วารสารและข้อมูลการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นต่างประเทศจากองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) รวมทั้งเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

รวบรวมข้อมูลการคลังท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศทั้งในเชิงปฐมภูมิ (Primary Source) และทุติยภูมิ (Secondary Source) ในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย โดยนำเอกสารและหลักฐานส่วนนี้มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย การนำเสนอผลการวิจัย และการอภิปรายผล

ผลการวิจัย

การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นนั้น (Fiscal Decentralization) ได้รับการยอมรับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ และเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าประเทศใดมีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจในเชิงเปรียบเทียบ ทั้งนี้ข้อมูลจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) สัดส่วนภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อสัดส่วนการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลายส่วนใหญ่มีสัดส่วนการจัดเก็บภาษีโดยท้องถิ่นในอัตราสูงกว่าประเทศไทย ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สัดส่วนการจัดเก็บภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นของต่างประเทศ

ประเทศ	สัดส่วนการจัดเก็บภาษี (ร้อยละ)		ประเทศ	สัดส่วนการจัดเก็บภาษี (ร้อยละ)	
	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น		รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น
ออสเตรเลีย	80.86	19.14	เกาหลี	81.78	18.22
ออสเตรเลีย	94.66	4.90	ลัตเวีย	82.06	17.20
เบลเยียม	84.44	14.69	ลิทัวเนีย	98.01	1.11

ประเทศ	สัดส่วนการจัดเก็บภาษี (ร้อยละ)		ประเทศ	สัดส่วนการจัดเก็บภาษี (ร้อยละ)	
	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น		รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น
แคนาดา	51.13	48.87	ลักเซมเบิร์ก	95.12	3.92
ชิลี	93.11	6.89	เม็กซิโก	95.76	4.24
โคลัมเบีย	82.61	17.39	เนเธอร์แลนด์	95.43	3.40
คอ스타ริกา	97.13	2.87	นิวซีแลนด์	93.70	6.30
สาธารณรัฐเช็ก	98.51	0.97	นอร์เวย์	84.12	15.88
เดนมาร์ก	73.84	25.84	โปแลนด์	87.50	11.88
เอสโตเนีย	98.60	0.69	โปรตุเกส	92.40	7.11
ฟินแลนด์	75.69	23.87	สโลวาเกีย	97.50	2.10
ฝรั่งเศส	85.09	14.41	สโลวาเนีย	90.72	8.83
เยอรมนี	65.95	33.51	สเปน	75.15	24.20
กรีซ	97.15	2.33	สวีเดน	64.14	35.55
ฮังการี	94.58	5.03	สวิตเซอร์แลนด์	60.44	39.56
ไอซ์แลนด์	70.09	29.91	ตุรกี	90.43	9.57
ไอร์แลนด์	97.85	1.33	สหราชอาณาจักร	94.80	5.20
อิตาลี	88.66	10.88	สหรัฐอเมริกา	64.56	35.44
ญี่ปุ่น	76.97	23.03	ไทย	95.95	4.05

ที่มา: The Organization for Economic Co-operation and Development; OECD (2022)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวด 14 (มาตรา 249 - 254) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ในด้านการศึกษาของท้องถิ่นนั้นได้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549

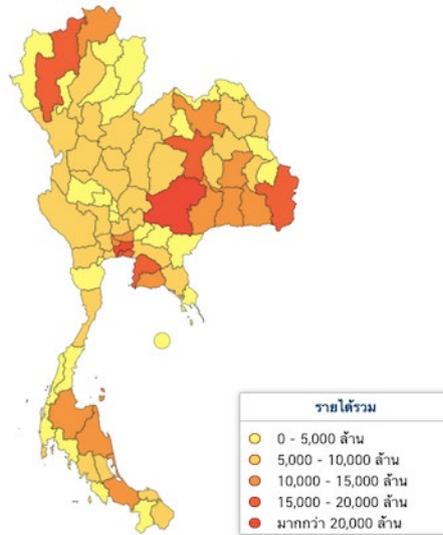
เมื่อปี 2549 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ระบุให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ผลการศึกษาจากเอกสารงบประมาณโดยเชิงประจักษ์ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565 พบว่า ปัจจุบันรัฐบาลได้สรรรายได้ให้กับท้องถิ่นเป็นไปตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล

ปีงบประมาณ	รายได้สุทธิรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้)	รายได้รวม อปท.	สัดส่วนรายได้รวมอปท. ต่อรายได้ของรัฐบาล
2561	2,499,642	720,822	28.8
2562	2,550,000	751,480	29.5
2563	2,731,000	803,864	29.4
2564	2,677,000	783,128	29.2
2565	2,400,000	709,867	29.6

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2564)

จากข้อมูลการจัดสรรรายได้และงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 พบว่าได้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 709,866.98 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 29.6 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 30 (4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ว่าต้องมีสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ทั้งนี้รายได้ของท้องถิ่นทั้ง 7,853 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,233 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,334 แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สามารถพิจารณาเป็นรายจังหวัดตามข้อมูล ดังแสดงในภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามจังหวัด
ที่มา: ระบบข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ (2563)

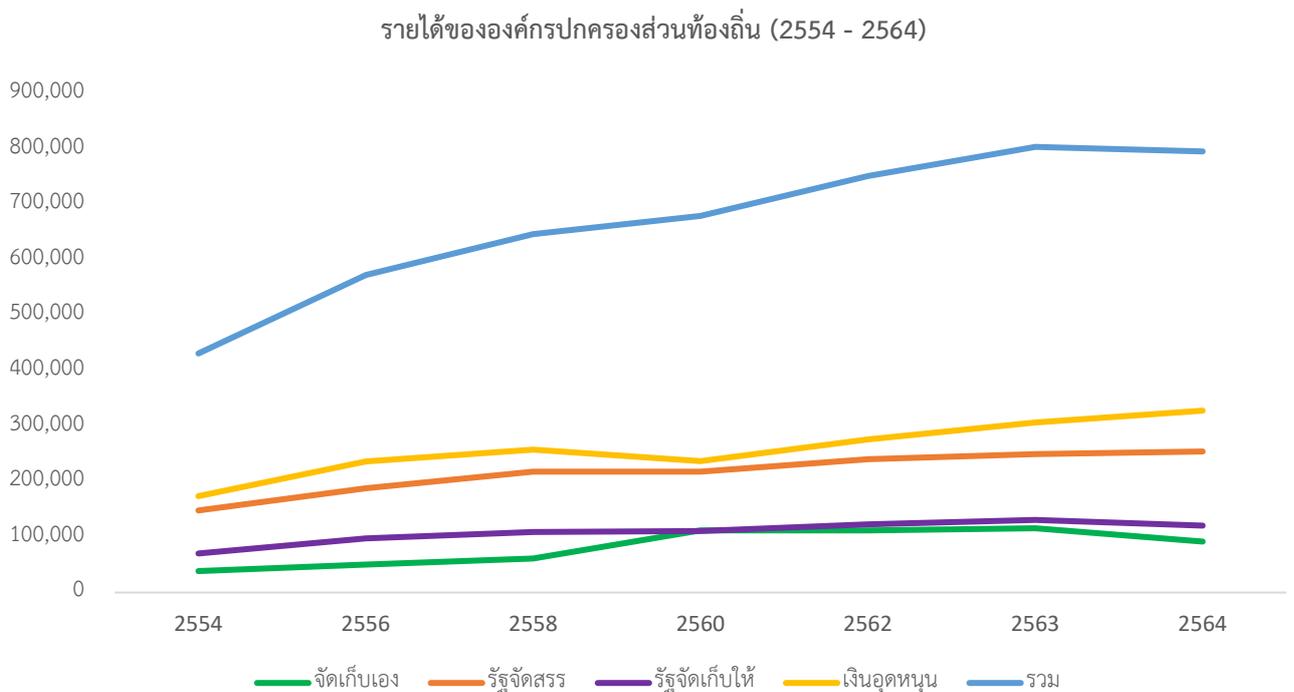
หากเมื่อพิจารณาโดยจำแนกสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งตามประเภทของรายได้พบว่า รายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีสัดส่วนรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือจัดสรรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นการเฉพาะ ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งตามประเภท (พ.ศ. 2554-2564)

ปีงบประมาณ	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
	จัดเก็บเอง	รัฐจัดสรร	รัฐจัดเก็บให้	เงินอุดหนุน	รายได้รวม
2554	38,745 (8.98)	148,109 (34.34)	70,500 (16.35)	173,900 (40.32)	431,255 (100.00)
2556	50,281 (8.78)	187,988 (32.83)	97,900 (17.10)	236,500 (41.30)	572,670 (100.00)
2558	61,458 (9.51)	218,222 (33.76)	109,000 (16.86)	257,663 (39.86)	646,343 (100.00)
2560	112,000 (16.49)	218,000 (32.22)	111,000 (16.34)	237,343 (34.95)	679,143 (100.00)

ปีงบประมาณ	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
	จัดเก็บเอง	รัฐจัดสรร	รัฐจัดเก็บให้	เงินอุดหนุน	รายได้รวม
2562	112,000 (14.90)	240,350 (31.98)	123,000 (16.37)	276,130 (36.74)	751,480 (100.00)
2563	115,990 (14.43)	249,886 (31.09)	131,000 (16.30)	306,988 (38.19)	803,864 (100.00)
2564	92,100 (11.58)	254,453 (31.98)	121,000 (15.21)	328,102 (41.24)	795,655 (100.00)

ที่มา: รวบรวมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2564) และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2564)



แผนภาพที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งตามประเภท (พ.ศ. 2554-2564)

ที่มา: ผู้วิจัย (2566)

โดยสรุปแล้วจากผลการศึกษาจึงพบว่า แม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาพรวมจะมีอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านจำนวนเงินและสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล แต่ในทางกลับกันพบว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมานั้น ส่วนใหญ่ได้รับจากเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐจัดสรรให้ โดยรวมแล้วประมาณร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมด แม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่เมื่อเทียบกับรายได้

ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนความเข้มแข็งของท้องถิ่นนั้นกลับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่น ๆ หรือประมาณร้อยละ 10 เท่านั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าสภาพทางการคลังของท้องถิ่นว่าขาดความเป็นอิสระทางการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการจัดเก็บรายได้

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างรายได้ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันในภาพรวมยังต้องพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นและยังไม่สอดคล้องกับหลักการในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ดังนั้นผลของการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นของไทยในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเอง สอดคล้องกับงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2565) พบว่าสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ของท้องถิ่นของไทยปัจจุบันมีไม่สูงนักและควรมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยท้องถิ่นจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีของตนเองให้สูงขึ้น เพราะการคาดหวังให้รัฐบาลจัดสรรเงินภาษีหรือเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นย่อมเป็นไปได้ยากภายใต้สถานะเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในด้านข้อมูลผู้เสียภาษี การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยในการยื่นชำระภาษีท้องถิ่น การกระตุ้นเตือนการชำระภาษีด้วยมาตรการเชิงพฤติกรรมโดยการสร้างแรงจูงใจเชิงบวก และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ วุฒิสาร ตันไชย และคณะ (2558) ที่เสนอว่าท้องถิ่นควรมหาแนวทางใหม่ในการพัฒนารายได้ โดยควรเน้นจากแหล่งรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ (1) ค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะเนื่องจากจะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน (2) กิจการพาณิชย์ที่สามารถหารายได้และแสวงหาผลกำไรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดภาระด้านงบประมาณจากภาครัฐและต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ให้กับชุมชนท้องถิ่น (3) การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นอันจะส่งผลต่อความสามารถในการขยายฐานภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) การกักตุนและพันธบัตรเนื่องจากการที่ท้องถิ่นมีรายได้จำกัดหรือไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นของไทย ย่อมชี้ให้เห็นว่าหากสังคมเรามีเจตนาที่มุ่งมั่นในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นอกจากต้องส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งนั่นคือการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ดีให้แก่ประชาชน ดังที่ Shah, A., (2007) อธิบายว่าความเข้มแข็งทางการคลังนั้นเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอันจะส่งผลให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ไม่ว่าจะมาจากการจัดเก็บภาษีภายในท้องถิ่นหรือได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางก็ตาม ทั้งนี้เพราะความสามารถในการพึ่งตนเองในด้านการจัดเก็บรายได้ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระคลั่งและความเข้มแข็งของท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันขาดความเป็นอิสระทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดเก็บรายได้ ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ทรัพยากร และเงื่อนไขทางการเมือง ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะการวิจัย ดังนี้

1. ปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีได้เอง เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมจากผู้ก่อให้เกิดมลภาวะ ค่าธรรมเนียมการใช้รถยนต์ ค่าธรรมเนียมจากการบริการการท่องเที่ยว และค่าธรรมเนียมจากแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่

2. ค่าธรรมเนียมการใช้บริการ (User Charges) เนื่องจากจะเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน และยังเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้พัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นค่าเช่า ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าน้ำประปาและค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ เป็นต้น โดยการคิดค่าธรรมเนียมการให้บริการถือว่าเป็นประโยชน์ในการเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ให้ข้อมูลกับการบริหารจัดการองค์กร ในฐานะผู้ให้บริการนำไปใช้พิจารณาต้นทุนและขนาดการให้บริการที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนที่ได้รับบริการได้ว่าควรมีขนาดและคุณภาพการให้บริการเป็นอย่างไร เพราะทั้งสองฝ่ายสามารถเห็นผลจากการให้บริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน

3. ส่งเสริมศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ ทั้งบุคลากรที่เพียงพอ งบประมาณ ความสามารถในการบริหารจัดการ การใช้เทคโนโลยีด้านการจัดเก็บรายได้ที่เหมาะสมต่อพื้นที่ ตลอดจนการเห็นความสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีต่อการจัดเก็บรายได้ที่มีการทำงานแบบเชิงรุก และมีความเป็นมืออาชีพ

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. Retrieved on January 12, 2022, from: <http://www.dla.go.th/work/abt/>.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2564). *ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2541). *การปฏิรูปการคลังและการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2549). *การคลังของท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: พี เอ ลีฟวิ่ง. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

(2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก. หน้า 48- 66.

ระบบข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ. (2563). *ที่มารายได้รวมท้องถิ่น*. Retrieved on January 12, 2023 from: <https://govspending.data.go.th/dashboard/7>.

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2565). นวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น: การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง. *วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ*. 35 (1), 87-106
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (2558). *ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). *รายงานการวิจัยเรื่องโครงการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ยูนิเซฟ ประเทศไทยและสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2553). *วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). *รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2556). *คู่มือการกระจายอำนาจภาคประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- Tiebout, C.M., (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 64 (5),416-424. <https://www.jstor.org/stable/1826343>
- Manor, J., (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.
- Shah, A., (2007). *PUBLIC SECTOR GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY SERIES PARTICIPATORY BUDGETING*. Ed. Shah, A., Washington, DC: World Bank.
- The Organization for Economic Co-operation and Development; OECD. (2022). *Revenue Statistics 2022: The Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenue*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a691b03-en>.
- World Bank. (2010). *Decentralization Briefing Notes*. Ed. by Jennie Litvack and Jessica Seddon. World Bank Institute.