

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่น The Guidelines for Local Finance Optimization

อรุณ ขยันหา¹

Aroon KAYANHA

E-mail: princearun.k@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีรายได้ไม่เพียงพอต่อจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยพิจารณาจากสภาพปัญหาและข้อจำกัดทางการคลังท้องถิ่น ได้แก่ ประการแรก ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากรัฐบาล กลางในฐานะที่เป็นผู้กระจายอำนาจทางการคลัง ประการที่สอง ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและต้องพัฒนารายได้ของตนเอง การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการสำรวจสภาพปัญหา ข้อจำกัด และหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชนในลำดับต่อไป

คำสำคัญ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ การคลังท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

Abstract

The purpose of this article was to study the guidelines for local finance optimization because the finance was insufficient for local public service. This was an essential problem affecting public quality of life. The local finance limits were divided into 2 points namely; 1) central government as a fiscal decentralization authority, and 2) local government as a policy implementation and revenue self-development. So, this article was local finance limits survey, and finding guidelines for local finance optimization for better local public service respectively.

Key words: Guideline for Optimization, Local Finance, and Local Administrative Organization

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้มี กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ¹ เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและเพื่อกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ²

การกระจายอำนาจทางการคลังเริ่มมีความชัดเจน หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่นระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายได้สุทธิของรัฐบาลโดยกำหนดให้สัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป³ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 มีการจัดสรรรายได้และบริหารการใช้จ่ายเงินเพื่อทำงานตามอำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมีปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากปัญหาด้านการคลังของท้องถิ่น

ข้อจำกัดทางการคลังท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องจัดทำจำนวนมาก จำเป็นต้องใช้งบประมาณในการขับเคลื่อน ฉะนั้นการกระจายอำนาจควรกระทำควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการคลัง ให้อิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัดที่ต้องพิจารณา ใน 2 ประเด็นได้แก่

2.1 ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากรัฐบาลกลาง ในฐานะเป็นผู้กระจายอำนาจทางการคลัง

การคลังส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นผู้กำหนดสัดส่วนของรายได้ รวมถึงให้อิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่น ดังนั้นข้อจำกัดอันเนื่องมาจากรัฐบาล ได้แก่

2.1.1 ด้านโครงสร้างรายได้

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย⁵ พบว่า

2.1.1.1 สัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่บรรลุสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดไว้คือ ร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ถึงแม้ภาพรวมของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2561) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ประมาณ

⁵พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549, มาตรา 30 (4)

ร้อยละ 29.36 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล กล่าวคือ ประเทศไทยมีสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลยังคงมีสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ยิ่งกว่านั้นเมื่อเทียบกับต่างประเทศ บางประเทศมีการจัดสรรรายได้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูง ตามภารกิจหน้าที่ที่มีมากกว่ารัฐบาลกลาง เช่น ประเทศจีน สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 30:70 ในขณะที่ญี่ปุ่นมีสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 47:53(ดิเรก, 2559: 68)

2.1.1.2 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น นั้น มาจากรายได้เงินอุดหนุนเป็นหลักกล่าวคือ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 สัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นจนมากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ร้อยละ 41.03 ในปี พ.ศ. 2553 ร้อยละ 40.32 ในปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 41.72 ในปี พ.ศ. 2555 และร้อยละ 41.30 ในปี พ.ศ. 2556 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , <http://www.odloc.go.th>)

2.1.1.3 ความไม่สมดุลของสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนตามหลักเกณฑ์ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะจำกัดดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงิน ซึ่งมีการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น (อรุณ, 2559: 199-200) อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของจำนวนเงินในการจัดสรรนั้นมีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนในช่วงปี พ.ศ.2554-2556 และมีจำนวนที่มากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2556 ซึ่งตามหลักสากล สัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปควรมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2.1.1.4 เงินอุดหนุนของไทยมีลักษณะจำกัดความเป็นอิสระทางการคลังสูง เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนมากมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน กล่าวคือ 1) รัฐจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล 2) เงินอุดหนุนทั่วไป ถึงแม้ว่า ตามหลักการ เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่กลับพบว่าเงินอุดหนุนทั่วไปของไทยถูกแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดจุดประสงค์ และ (2) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระในการใช้เงินเช่นเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อคำนวณจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดที่มาพร้อมเงื่อนไข (เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) พบว่ามีถึงร้อยละ 70 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดสภาพความเป็นอิสระในการใช้เงินจากเงินอุดหนุนสูง ในขณะที่ยูนงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินอุดหนุนไปใช้มีเพียงประมาณร้อยละ 30 ของรายได้เงินอุดหนุนทั้งหมด

2.1.1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพิง รายได้จากการจัดสรรจากรัฐทั้งภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และที่รัฐแบ่งให้ (รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ค่าภาคหลวงแร่ปิโตรเลียม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น) สำหรับรายได้ภาษีจากรัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพิงรายได้จากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ประมาณร้อยละ 30 และพึ่งพิงรายได้จากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ประมาณร้อยละ 20 ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพิงรายได้จากรัฐจัดเก็บให้และรัฐแบ่งให้รวมประมาณร้อยละ 50

2.1.1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเอง มีเพียงประมาณร้อยละ 10 จากระายได้ทั้งหมด ถึงแม้จะสามารถจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นในแต่ละปี แต่เป็นอัตราการเพิ่มที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ พบว่ายังคงมีสัดส่วนที่น้อย

กล่าวคือ ประเทศจีน มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมดประมาณร้อยละ 47.5 ประเทศญี่ปุ่น ร้อยละ 42 (Shun-ichiro Bessho, 2016) ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องขึ้นกับการจัดสรรรายได้หรือการจัดเก็บรายได้จากรัฐบาลโดยไม่สามารถมีแหล่งรายได้ของตนเองที่มากพอ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริงและไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางการคลังได้

2.1.1.7 ปัญหาความทับซ้อนของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะได้รับการจัดสรร ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงรายได้กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ แหล่งรายได้ไม่มีการกำหนดความเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน นอกจากนี้ โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ไม่ได้คำนึงถึงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบท ทั้งนี้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน นำไปสู่ความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่กลับพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองชนิดกลับมีโครงสร้างทางรายได้ที่ไม่แตกต่างกัน เกิดการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจของไทยทำให้ฐานภาษีท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกรุงเทพ เขตปริมณฑล ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในเชิงมิติพื้นที่ที่สูง (ดิเรก, 2559)

2.1.2 ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ ประกอบด้วย 1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในมาตรา 73 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 66 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในมาตรา 82 โดยกฎหมายดังกล่าว จะกำหนดที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กฎหมายเฉพาะ เป็นกฎหมายรองรับที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ประเภทนั้น โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติ กฎหมายเฉพาะดังกล่าว ได้แก่ ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

2.1.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นหลายฉบับยังไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมหรือทันกับสภาพความเป็นจริงหรือเหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีการบัญญัติไว้อย่างยาวนานไม่มีการแก้ไขปรับปรุง เช่น ภาษีป้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ภาษีบำรุงท้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และภาษีโรงเรือนและที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นต้น

2.1.2.2 การไม่มีกฎหมายรองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ปัจจุบันการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติขึ้นมาก่อนการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าว จะต้องอ้างอิง หรืออาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแม่บท ซึ่งต้องออกข้อบัญญัติไม่เกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับสิ่งปฏิภูล กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะต้องอ้างอิงอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีข้อจำกัดเนื่องจากต้องไปอิงกับกฎหมายที่อยู่ในยุครวมศูนย์อำนาจ

2.1.2.3 การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อัตราการแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

2.1.2.4 การสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ยังคงมีปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติ เช่น การทำเทศาภิบาล ซึ่งถูกตีความโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าขัดต่อกฎระเบียบทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ ขัดจำกัดในการลงทุน การทำกำไร เนื่องจากการตีความที่แคบเกินไปว่าเป็นการแข่งขันกับเอกชน เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิด จุดบริการรับชำระ (Counter service) เพื่อหารายได้เข้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่สามารถจัดทำโรงไฟฟ้าเองได้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้การสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางรายได้เกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความเสี่ยงหรือขัดต่อระเบียบปฏิบัติทางกฎหมาย ที่อาจทำให้ผู้บริหารมีความผิดได้ หรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนวัตกรรมทางด้านการหารายได้ ผู้บริหารจะต้องใช้ความพยายามอย่างมาก เช่น ต้องทำหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และต้องรอคำตอบจากหน่วยงานดังกล่าว เป็นต้น

2.1.2.5 แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และรวมถึงอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีสัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความอิสระในการกำหนดรายได้ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่เนื่องจากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความยืดหยุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขาดโอกาสในการเลือกวิธีที่เหมาะสมกับพื้นฐานเศรษฐกิจของตน ทั้งนี้ แหล่งรายได้ของท้องถิ่นมีลักษณะขาดความยืดหยุ่นโดยไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

2.1.2.6 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทภาษี จะมีกฎหมายรองรับและมีการกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหา การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีแต่ไม่ยอมจ่ายภาษี กล่าวคือ ในกรณีของภาษีของโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้มาตรการกับผู้ที่ไม่ชำระภาษีได้หลาย

มาตรการคือ (1) การจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้ไม่ชำระภาษี ให้มาให้อัยคำหรือ นำเอกสาร มาตรวจสอบ (2) การทำหนังสือแจ้งเตือนเพื่อให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษี (3) การส่งให้ผู้ที่ ไม่ชำระภาษีมาเข้ากระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย และ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ทำการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ ทว่ามาตรการการยึด आयัดหรือขาย ทอดตลาดยังไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับผู้ที่ไม่ชำระภาษี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมองว่า การใช้มาตรการดังกล่าวกระทำได้ยากเพราะขาด ความชัดเจนเกี่ยวกับ แนวทางปฏิบัติ การปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อน รวมทั้งผู้นำท้องถิ่นเลือกที่จะไม่บังคับใช้ มาตรการดังกล่าวเนื่องจากกระทบต่อฐานเสียง ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ มีประสิทธิภาพ ให้เอื้อต่อการบังคับใช้ให้ผู้ไม่ชำระภาษีมาชำระภาษีตามหน้าที่ของตน

2.1.3 ด้านการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.3.1 ปัญหาวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกว่า สร้างความ เสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือความเสมอภาคใน แนวราบ (horizontal equalization) เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และ การถ่ายโอนรายได้มีความแตกต่างกัน ด้วยท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งในด้าน ความต้องการ ต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และความสามารถที่ต่างกันในการสร้าง รายได้ รวมทั้งโครงสร้างเงินรายได้ของท้องถิ่นยังไม่สามารถสนับสนุนการทำหน้าที่ของ ท้องถิ่นได้เต็มที่ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาวะความแตกต่าง ทางการคลังหรือช่องว่างทางการคลัง เงินอุดหนุนจึงมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างความเสมอ ภาคทางการคลังเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความรับผิดชอบด้านรายได้และด้านรายจ่าย องค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ทั่วประเทศ ทั้งนี้ หากการจัดสรรเงินอุดหนุนขาดหลักของความเสมอภาคย่อมก่อให้เกิด ปัญหาตามมาอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้ ที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของท้องถิ่นในระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่พึง

ประสงค์หรือมาตรฐานในระดับชาติ เป็นผลให้ประชาชนในประเทศเดียวกันแต่อาศัยในพื้นที่ที่ต่างกันอาจได้รับการบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน (2) ทำให้ไม่สามารถลดความแตกต่างทางการคลังในแนวราบของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีความต้องการทางการเงินสูง (greater fiscal need) และมีความสามารถในการจัดหารายได้ต่ำ (smaller fiscal capacity) (3) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายทางการคลังได้ เช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความพยายามทางการคลัง (fiscal efforts) หรือรัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของรัฐบาลในระดับชาติได้

นอกจากนั้นแล้วปัญหาเรื่องเกณฑ์ในการจัดสรรการจัดสรรเงินอุดหนุนมีการใช้เกณฑ์อย่างง่ายโดยใช้จำนวนของประชากรเป็นหลักหรือจัดสรรรายได้ต่อหัว และขนาดของพื้นที่ในการคำนวณการจัดสรร ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามปรับวิธีการจัดสรรแต่เกณฑ์การจัดสรรที่ขาดมิติมุมมองด้านความเท่าเทียม (สภาพเศรษฐกิจและสังคม ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันส่งผลต่อศักยภาพในการหารายได้และภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น จำนวนประชากรแฝง เป็นต้น) ทำให้จำนวนเงินที่ได้รับจัดสรร ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งในอนาคต

2.1.3.2 ความไม่แน่นอนของจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคาดการณ์หรือพยากรณ์จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรได้ยาก โดยจำนวนเงินอุดหนุนอาจถูกลดจำนวนตามสภาวะเศรษฐกิจของชาติและเศรษฐกิจระดับโลกที่ไม่สามารถควบคุมได้ หรืออาจลดตามนโยบายของรัฐบาล เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อยลง เนื่องจากรัฐบาลได้จัดสรรเงินส่วนหนึ่งไปให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อกระตุ้นการทำงานในพื้นที่โดยผ่านผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลไม่มีกฎหมายที่กำหนดแหล่งเงินของเงินอุดหนุนอย่างแน่ชัด รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การจัดสรรอุดหนุนในแต่ละปี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยากที่จะประมาณการรายรับหรือคาดการณ์ถึงจำนวนเงินที่จะได้รับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงทำได้เพียง

ประมาณการโดยตั้งงบประมาณให้ใกล้เคียงกับปีที่ผ่านมา ซึ่งผลกระทบจากการคาดการณ์ไม่ได้ของเงินอุดหนุนย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.3.3 ความล่าช้าในการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ (เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น) มักมีการจัดสรรที่ล่าช้าไปกว่าระยะเวลาที่กำหนดกรอบการทำการกิจกรรมซึ่งกระทบกับการจัดทำโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำเงินสำรองไปใช้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหนังสือชี้แจงสาเหตุการใช้จ่ายเงินสำรองแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และในบางกรณีพบว่าเงินอุดหนุนได้รับการจัดสรรมาในช่วงใกล้ระยะเวลาสิ้นปีงบประมาณ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำโครงการได้ทัน

2.1.3.4 ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้ ในปี 2554-2556 การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะจำกัดดุลยพินิจหรืออิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้เงิน ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมีลักษณะ (1) การได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักมาจากการต่อรองทางการเมืองระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนั้น ในช่วงก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุนมักจะเห็นการวิ่งเต้นทางการเมืองเพื่อของบประมาณเงินอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองมักมีโอกาสดำเนินการจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษ นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้วิ่งเข้าหาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจงบประมาณแล้ว บางครั้งจะมีลักษณะที่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงมาในพื้นที่เพื่อหาพื้นที่ที่ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงมาให้ ถ้าพื้นที่ใดสนใจอาจมีการ

ต่อรองเจรจาให้ผลประโยชน์ลงตัว แล้วผั้บังคับเฉพาะกิจนั้นลงมาให้ ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงเป็นการต่อรองสัดส่วนรายได้ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการจัดทำโครงการที่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการมากกว่าตามความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภาระค่าใช้จ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลัง รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลของท้องถิ่น เพราะระบบฐานข้อมูลจะเป็นเครื่องมือในการนำมากำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ เพื่อสร้างความสมดุลทางการคลังของท้องถิ่น สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก่อประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรอยู่บนพื้นฐานของ (1) ทำให้ วัตถุประสงค์ในการใช้มีความชัดเจน (2) มีลักษณะที่ตรวจสอบหรือติดตาม (monitored) และบังคับใช้ได้ (enforced) เพราะถ้าไม่สามารถติดตามตรวจสอบหรือบังคับใช้ได้จะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่การคอร์รัปชันได้ (3) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรทำด้วยองค์กรที่เป็นกลางหรือคณะกรรมการเงินอุดหนุนโดยการจัดสรรเงินต้องไม่มีผลมาจากการต่อรองทางการเมือง

2.2 ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากส่วนท้องถิ่นเอง ในฐานะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และต้องพัฒนารายได้ของตนเอง นอกจากข้อจำกัดที่เกิดจากรัฐบาลกลางแล้ว ข้อจำกัดจากการคลังส่วนท้องถิ่นยังเกิดจากตัวท้องถิ่นเองที่ไม่สามารถบริหารจัดการและพัฒนารายได้ของตนเองให้ดีขึ้น ทำให้พึ่งพิงรัฐบาลกลางตลอดไป โดยข้อจำกัดของทางการคลังของส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

2.2.1 ด้านความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง

2.2.1.1 ปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเชิงตั้งรับมากกว่าเชิงรุก โดยองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังคงใช้วิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีโดยให้ที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งรายละเอียดทรัพย์สิน ถึงแม้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (LTAX 3000) และโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (LTAX GIS) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้มีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม แต่ในระดับปฏิบัติการยังไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะในการจัดทำแผนที่ ต้องใช้บุคลากร งบประมาณ และเวลาค่อนข้างมาก นอกจากนี้ การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบการตรวจสอบและติดตามผลการจัดเก็บภาษี การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับชำระภาษี ขาดการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้อำนวยความสะดวกในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากขาดงบประมาณในการจัดหาเทคโนโลยี อีกทั้งงบประมาณส่วนมากจะใช้ไปกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ทำให้ขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่น้อย รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้หลักมาจากเงินภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ จึงไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของตน

2.2.1.2 ปัญหาบุคลากร กล่าวคือ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชี่ยวชาญขาดศักยภาพในการจัดเก็บภาษี และขาดกลไกในการกระตุ้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บ ปัจจัยของผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้บริหารของท้องถิ่นไม่ต้องการเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากกลัวเสียฐานเสียงทางการเมือง เช่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการละเว้นการเก็บภาษีที่ดินหรือจัดเก็บในอัตราที่น้อย เพราะต้องการรักษาฐานเสียง ถึงแม้จะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เป็นต้น

2.2.1.3 ปัญหาจากประชาชนผู้เสียภาษี เช่น ปัญหาการพยายามเลี่ยงภาษีของประชาชนที่พยายามจะจ่ายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การพยายามใช้สายสัมพันธ์นักการเมืองเพื่อขอลดหย่อนภาษี หรือพยายามหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลต่อความเต็มใจในการเสียภาษี

2.2.2 ด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีปัญหา ดังนี้คือ

2.2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสียงในกระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะเพิ่มขึ้น การจัดทำงบประมาณจะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น และเป็นช่องทางการส่งเสริมกลไกการตรวจสอบและการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ งบประมาณยังไม่เข้มข้นมากพอจะสามารถหนุนเสริมการจัดทำแผนพัฒนา นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีรูปแบบที่หลากหลาย และเกิดขึ้นเฉพาะขั้นต้นที่ร่วมให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการโครงการพัฒนาผ่านการทำประชาคมหมู่บ้าน นอกจากนี้ ยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการการพัฒนาท้องถิ่นจะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด จึงทำให้ประชาชนไม่พึงพาตนเอง คอยรับแต่ความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น โครงการใดหรือภาระหน้าที่ใดที่ประชาชนทำได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำหน้าที่เพียงจัดสรรงบประมาณไปให้ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องรอการจัดบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว

2.2.2.2 ปัญหาแผนการจัดบริการสาธารณะ โดยท้องถิ่นเน้นจัดทำโครงการภายใต้ความสมดุลของงบประมาณรายปี ทำให้เกิดความละเลยต่อผลสำเร็จของการจัดโครงการหรือบริการสาธารณะ หรือแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะในระยะยาว

2.2.2.3 ปัญหาด้านกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วน รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ (1) รายจ่ายประจำเช่น เงินเดือนค่าจ้างประจำค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุน เป็นต้น (2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนา เช่น รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ ตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสัดส่วนรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 แต่กลับพบว่า รายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นจริงจะมีสัดส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้วิธีการหลบเลี่ยงเพื่อไม่ให้ผิดระเบียบกฎหมาย เช่น การใช้วิธีการจ้างเหมา เป็นต้น ทั้งนี้ลักษณะดังกล่าวทำให้งบประมาณที่เหลือสำหรับการพัฒนาจึงมีอยู่น้อย

2.2.2.4 ปัญหาการถูกควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตรวจสอบการใช้จ่ายโดยภาคประชาชน กระบวนการให้ประชาชนเข้าไปร่วมตรวจสอบอาจมีบ้างในบางพื้นที่คือประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ เช่น การจัดซื้อรถเก็บขยะ ก็ให้ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นนายช่างมาร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อกังวลของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบคือ หากไม่มีการอบรมประชาชนให้มีความรู้ที่ดีพออาจก่อให้เกิดความเสี่ยงกับประชาชนได้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง หากมีความผิดเกิดขึ้น คณะกรรมการทุกคนก็ต้องรับความผิดทั้งหมดทุกคน ดังนั้น หากประชาชนบางคนไม่รู้หรือเข้าใจรายละเอียดหรือเทคนิคก็อาจสร้างปัญหาให้แก่ตัวประชาชนที่เข้าไปเป็นคณะกรรมการได้ปัญหาจากการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีการยึดระเบียบที่เคร่งครัดและการตีความที่แคบ ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณ เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดงานเกี่ยวกับการส่งเสริมวัฒนธรรม โดยการจัดแข่งเรือยาวประเพณี แต่ระเบียบกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรมได้เฉพาะกิจกรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในพื้นที่เท่านั้น ฉะนั้น จึงทำให้การจัดงานทางวัฒนธรรมจึงจัดได้ยาก เนื่องจากระเบียบไม่เอื้อให้เรือแข่งขันจากพื้นที่อื่นหรือพื้นที่ใกล้เคียงเข้ามาร่วมกิจกรรมได้ หรือกรณีการติดยาให้กับสุนัข ตามระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถติดยาได้เฉพาะสุนัขจรจัดเท่านั้น ในขณะที่สุนัขเจ้าของต้องให้กรมปศุสัตว์เป็นผู้รับผิดชอบ แต่กรมปศุสัตว์ไม่มีงบประมาณเพียงพอ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดยาให้กับสุนัขเหล่านั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะพิจารณาว่าเป็นความผิดและไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น

3. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่น

2 ทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542-2562) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีการเจริญเติบโต พิจารณาจากรายได้เพิ่มขึ้น และการขยายบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นมาจากการเพิ่มเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนประการหนึ่ง องค์การบริหารท้องถิ่นมีอัตราการพึ่งเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงขึ้น ประการที่สอง จุดอ่อนในแง่การบริหารเนื่องจากความอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ลดน้อยลง เพราะเงินอุดหนุนระบุเงื่อนไขการใช้จ่าย ขาดความคล่องตัว ความไม่แน่นอน เพราะเงินอุดหนุนกำหนดโดยการเมืองระดับชาติ ซึ่งแปรเปลี่ยนตามพรรคการเมือง และความล่าช้าของการบริหารจัดการ ดังนั้น ข้อเสนอหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรมีลักษณะดังนี้

3.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง

3.1.1 กำหนดกติกาการแบ่งภาษีให้เหมาะสม (Tax Assignment)

ระหว่างรัฐบาล และหน่วยท้องถิ่น สอดคล้องกับหลักการที่ว่า “รายได้ตามรายจ่าย” (Revenue follows function) เมื่อภารกิจจากราชการส่วนกลางได้ถ่ายโอนให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นแล้วจึงเป็นการสมควรที่จะกำหนดกติกาภาษีแบ่ง (tax sharing rule) หรือกำหนดภาษีฐานร่วม สัดส่วน 70: 30 เพื่อให้เกิดผลดี

3.1.2.1 เมื่อประชาชนรับรู้ว่าร้อยละ 30 ของภาษีที่จัดเก็บภายในจังหวัดจะอยู่ในพื้นที่ของตนเอง จะถูกนำไปจัดสรรเป็นรายจ่าย ทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมในจังหวัด ความรู้สึกที่ว่า “มีส่วนแบ่งคืนกลับมายังท้องถิ่น” จะส่งผลให้ผู้เสียภาษีเต็มใจและร่วมมือในการชำระภาษี หักศรัทธาของผู้เสียภาษี จากทุกจังหวัดทั้งในเขตเมืองและชนบท

3.1.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “เจ้าของ” ร่วมกับกระทรวงการคลัง จึงควรกำหนดแนวทางบริหารภาษี (Tax Administration) แบบใหม่ ในจังหวัด หรือเขตภาษี ให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมการบริหารภาษีในจังหวัด/เขต ขึ้นต่ำควรจะเป็น เขตภาษี หรือ อาจจะเป็นแต่ละจังหวัด หมายถึงส่งส่งเสริมให้ทำงานร่วมกันระหว่างกรม

ที่จัดเก็บภาษี (กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร) การวางแผน การประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนร่วมมือ การติดตามวิเคราะห์ อัตราการจัดเก็บ การพัฒนาทะเบียนภาษีหรือฐานข้อมูลผู้เสียภาษี (บุคคล ร้านค้า และนิติบุคคล) การตรวจสอบภาษี (Tax audit) เพื่อการวิเคราะห์ในหัวข้อการร่วมมือเสียภาษี (Tax Compliance) จุดรั่วของภาษี (Tax loophole) เป็นอย่างไร นำมาเปรียบเทียบข้ามเขต/จังหวัด (ควรกำหนดให้ชัดเจนตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่งาราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534)

3.1.2 ปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ได้แสดงเจตจำนงต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจัดบริการสาธารณะในสัดส่วนร้อยละ 35 จึงได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 หรือใกล้เคียง ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ถูกตีความว่าด้วยการแบ่งภาษีควรจะสอดคล้องกัน ตัวอย่างเช่น กำหนดให้รายได้ของรัฐประมาณร้อยละ 65 และรายได้ของท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ 35 หรือใกล้เคียง ควรกำหนด “ภาษีฐานร่วม” และเกณฑ์การแบ่งที่ยอมรับได้คือ 70:30 เจตจำนงเช่นนี้ควรยึดถือและแก้ไขกฎหมายภาษีหลายฉบับ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ฯลฯ ผลลัพธ์ต่องบประมาณแผ่นดินคือ ความจำเป็นที่รัฐบาลจะจัดสรรอุดหนุนในงบประมาณแผ่นดินจะลดลง เช่น เงินอุดหนุนจะมีสัดส่วนเหลือร้อยละ 5-10 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด

3.1.3 จัดสรรเงินอุดหนุนให้เสมอภาค เนื่องจากเงินอุดหนุนมีความเหลื่อมล้ำน้อยกว่า (less unequal) เมื่อเทียบกับภาษีแบ่งหรือภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่ก็ไม่ได้ทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง จึงควรปรับปรุงวิธีการจัดสรรใหม่ซึ่งมีหลายทางเลือก

3.1.3.1 หลักการให้เงินอุดหนุนต่อหัวเท่ากัน แก่พลเมืองซึ่งกระจายอยู่ในภาคส่วนต่างๆ เมืองหรือชนบทเท่าเทียมกันเพื่อลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค/จังหวัด (regional/provincial fiscal disparity) ด้วยการแบ่งชั้นจังหวัดตาม

GPP per capita และให้ “ค่าสัมประสิทธิ์” ผกผัน หมายถึง จังหวัดยากจนได้คะแนน 1 จังหวัดปานกลาง 0.9 จังหวัดรวย 0.8 และจังหวัดรวยมาก ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.7 เป็นต้น

3.1.3.2 หลักการประหยัดจากขนาด (economies-of-scale) เกี่ยวกับ “ต้นทุนต่อหน่วย” ของการจัดการบริการสาธารณะ โดย เทศบาลหรือ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก เช่น ประชากรไม่เกิน 5,000 คน ได้ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 1 ในขณะที่เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กขนาดกลาง (ระหว่าง 5,000 - 10,000 คน) ได้ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.9 และลดหลั่นกันควรคู่กัน

3.1.3.3 คำนวณเส้นต้นทุน (cost function of local public services) จากรายจ่ายจำแนกตามภารกิจเช่นด้านการศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ และ โครงสร้างพื้นฐาน คำนึงถึงลักษณะพิเศษของหน่วยงานท้องถิ่นตามตำแหน่งที่ตั้ง เช่น อยู่บน เกาะ บนภูเขาหรือห่างไกลจากชุมชน

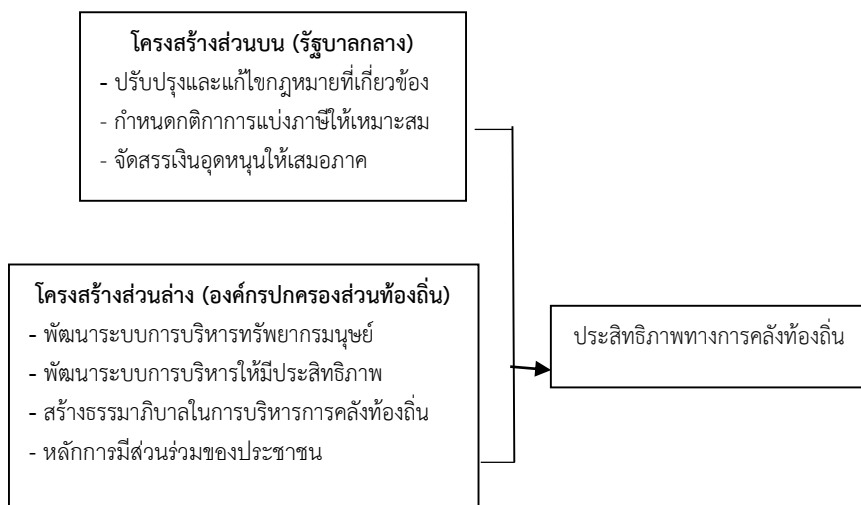
3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 การพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความพร้อมในด้านบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

3.2.2 การพัฒนาระบบการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีการวางแผนในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้วางไว้ และควรจัดให้มีวัสดุ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้มีความพร้อมครบถ้วนและใช้ปฏิบัติงานได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะก่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานให้มากที่สุด มีการจัดสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานให้เหมาะสม มีการดำเนินงานอย่างรวดเร็วและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและเข้าใจได้ง่าย

3.2.3 การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารการคลังท้องถิ่น การปฏิบัติงาน คลังควรยึดถือตามระเบียบที่กำหนดไว้ มีความโปร่งใสในการบริหาร มีการทำงานตามขั้นตอน ที่กำหนดไว้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนในลักษณะที่เข้าใจง่าย และตรงไปตรงมา ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลและสามารถตรวจสอบ การปฏิบัติงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

3.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร มากขึ้นในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบการประชุมสภาเมือง ที่เปิดโอกาสให้ทุก ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ และนำเอาข้อเสนอไปปรับปรุง กำหนดทิศทางการดำเนินงาน การ กำหนดนโยบายทางการคลังของท้องถิ่น แล้วจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นอีกในรอบต่อ ๆ ไป และในกระบวนการคัดเลือกตัวแทนประชาชนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ควรสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน



แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่น

สรุปและข้อเสนอแนะ

การคลังส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ (1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับรัฐบาลกลาง อาทิ ด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรงบประมาณกรณีเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อาทิ ด้านความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางการคลัง และด้านการจ่ายและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลกลางด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในอนาคตต้องมีการพัฒนาไปสู่การจัดทำงบประมาณโดยอาศัยฐานจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่การจัดทำงบประมาณฐานกรมเป็นเพียงส่วนเสริม เป็นการจัดทำงบประมาณที่ตรงข้ามกับหลักการในปัจจุบันที่อาศัยฐานกรมเป็นหลัก ส่วนระดับพื้นที่เป็นเพียงส่วนเสริม การปรับเปลี่ยนฐานคิดใหม่โดยอาศัยฐานพื้นที่เป็นเป้าหมายในการทำภารกิจ นำไปสู่การจัดทำ งบประมาณโดยอาศัยจังหวัดเป็นฐาน และนำไปสู่การประเมินโดยใช้จังหวัดเป็นฐานในการประเมินจะทำให้เกิดความชัดเจนทั้งเป้าหมาย งบประมาณ บุคลากร การบริหารจัดการ และการประเมินผลความสำเร็จ

แนวทางในการพัฒนาการคลังท้องถิ่น ด้วยการขยายฐานรายได้ให้แก่ท้องถิ่น โดยเพิ่มแนวทางเก็บภาษีบนฐานความมั่งคั่ง (wealth based tax) เพื่อจะเป็นทางเลือกใหม่ เพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐบาลและท้องถิ่น นำไปขยายบริการสาธารณะ โดยเฉพาะพื้นที่ยากจน หรือด้อยโอกาส เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยใช้มาตรการภาษีเป็นเครื่องมือลดเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่มีทรัพย์สินมากและกลุ่มคนที่ไม่มี อาทิ

1) ภาษีทรัพย์สิน (property tax) เป็นภาษีที่คำนวณตามมูลค่าของบ้าน/ที่ดิน/อาคารพาณิชย์/โรงงานและสถานประกอบการ เป็นภาษีที่จัดเก็บเป็นประจำทุกปีและเป็นฐานรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นทั่วไป ภาษีนี้น่าสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ (benefit-principle) เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินได้รับการคุ้มครองสิทธิจากรัฐ หรือได้รับการบริการสาธารณะจากหน่วยงานท้องถิ่น และหลักความสามารถการเสียภาษี (ability to pay-principle) เนื่องจากการถือทรัพย์สินสะท้อนรายได้และอำนาจซื้อ

2) ภาษีมรดกหรือกองมรดก (inheritance tax / estate and gift tax) เมื่อเจ้าของมรดกเสียชีวิต ทรัพย์สินจะถ่ายโอนให้ทายาทหรือ ผู้สืบทอดกัน จัดเก็บได้สองแบบ คือ 1) เก็บจากผู้รับมรดก กรณีนี้เรียกว่า inheritance tax ตามอัตราภาษีที่กำหนด 2) กองมรดกเรียกว่า estate tax หมายถึงทรัพย์สินของผู้เสียชีวิต อาจจะแบ่งให้กับทายาทให้ผู้จัดการมรดกทำหน้าที่แจ้งกองมรดกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประเมินและเสียภาษี ตัวอย่างที่จัดเก็บแบบแรก เช่น ญี่ปุ่น ส่วนแบบที่สองสหรัฐอเมริกา ใช้วิธีการจัดเก็บโดยทั่วไปคือยกเว้นภาษี กรณีทรัพย์สินน้อยกว่าอัตราที่กำหนดไม่ต้องเสียภาษี เช่น สหรัฐต่ำกว่า 1 ล้านเหรียญ ไม่ต้องเสียภาษีกองมรดกและภาษีนี้อ้างอิงระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ อัตราภาษีมรดกหรือกองมรดก โดยทั่วไปเก็บในอัตราสูง ร้อยละ 20 – 50 เนื่องจากการเป็นภาษีครั้งเดียว บางประเทศจัดเก็บอัตราเดียว (เช่น ประเทศฝรั่งเศส จัดเก็บอัตราร้อยละ 40) บางประเทศจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า (ดิเรก, 2559: 73)

3) ภาษีการโอนที่ดิน (land transfer tax) ในแต่ละปีมีการโอนที่ดินนับล้านแปลง ผู้มีเงินได้จากการขายที่ดินต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีการครอบครองที่ดินน้อยกว่า 5 ปี (ถือว่าเป็นการทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) รายได้เข้ากรมสรรพากรกระทรวงการคลัง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นคือค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรม ร้อยละ 2 ของมูลทรัพย์สินที่โอน กรมที่ดินจัดเก็บรายได้ดังกล่าวแล้วส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อโอนให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นที่ตั้งของที่ดินนั้น ๆ การคำนวณอิง “ราคากลาง” ประเมินโดยหน่วยงานของรัฐ (ดิเรก, 2559: 73-74) ปัจจุบันมีความกระจุกตัวและความเหลื่อมล้ำของภาษีโอนที่ดินอย่างมาก จากสถิติค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน จังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร ตามมาด้วยจังหวัดที่มีฐานเศรษฐกิจดี เช่น ชลบุรี นนทบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี เชียงใหม่ ภูเก็ต ระยอง ฯลฯ

หากกันเงินภาษีส่วนหนึ่งที่กระทรวงการคลังจัดเก็บจากการโอนที่ดิน ในอัตราร้อยละ 20 แล้วนำไปจัดสรรให้เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดที่รายได้น้อย ไม่พอเพียงต่อการจัดบริการสาธารณะ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และทำให้สัดส่วนภาษีการโอนที่ดินระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ใกล้เคียงกับ 50:50 และควรออกแบบภาษีการโอน

ที่ดินมีความจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับภาษีมรดก เนื่องจากเจ้าของที่ดินอาจจะเลี่ยงภาษีมรดก (ในกรณีที่ดินภาษีมรดกสูงมาก) เป็นการซื้อขายที่ดินแทน (ดิเรก, 2559: 73-74)

4.2 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความพร้อมในด้านบุคลากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ควรพัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีการวางแผนในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้วางไว้ และควรจัดให้มีวัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้มีความพร้อมครบถ้วนและใช้ปฏิบัติงานได้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานให้มากที่สุด ควรจัดสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานให้เหมาะสม ควรดำเนินงานอย่างรวดเร็ว สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและเข้าใจได้ง่าย ควรนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารการคลังท้องถิ่น ควรยึดถือตามระเบียบที่กำหนดไว้ มีความโปร่งใสในการบริหาร ทำงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนในลักษณะที่เข้าใจง่ายและตรงไปตรงมา ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูล และสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานการคลังของท้องถิ่นได้

ควรใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น ในรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบการประชุมสภาเมือง ที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ และนำเอาข้อเสนอไปปรับปรุง กำหนดนโยบายทางการเงินการคลังของท้องถิ่น แล้วจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นอีกในรอบต่อไป โดยกระบวนการคัดเลือกตัวแทนประชาชนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารการคลังท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ต้องสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละเรื่องอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน และยินดีที่จะให้ความร่วมมือ รวมถึงยินดีจ่ายภาษีในส่วนที่ต้องจ่ายให้แก่ท้องถิ่น

ยิ่งกว่านั้น จากข้อจำกัดทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในชุมชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการคลังท้องถิ่นควรพัฒนาเป็นแนวทางความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือร่วมทุนในการให้บริการสาธารณะร่วม ในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ จะทำให้ลดจำนวนงบประมาณ หรือลดข้อจำกัดทางการคลังลงได้

เอกสารอ้างอิง

- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ในสารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2553). วิธีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: มติชน.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- <http://www.odloc.go.th>

- สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). *ตารางเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2561*. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- อรรถัย กักพล. (2546). *Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2545). *การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์.
- อรุณ ชัยนหา. (2559). *การเมืองการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมวิจัยและผลิิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- Shun-ichiro Bessho.(2016). *CASE STUDY OF CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN JAPAN*. ADB Institute, ADBI Working Paper Series